Evaluatie

Toetsingscommissie Inkoop Hout

(TPAC)

BE1254, Definitief rapport, April 2016

Royal HaskoningDHV
Enhancing Society Together

In opdracht van:

Ministerie van Infrastructuur en Milieu



Inhoudsopgave



Management Summary

Introduction

This evaluation looks at the working method and functioning of the Dutch Timber Procurement Assessment Committee, more commonly known as TPAC. The evaluation was initiated by the announcement in October 2013 by the State Secretary for Infrastructure and the Environment of an evaluation of policy conducted by Dutch public authorities on the procurement of sustainable timber (Parliamentary Papers II, 30 196, No. 217) and written questions that representative Remco Dijkstra submitted to the same State Secretary and to the Minister of Economic Affairs on 27 January 2015 on government policy on procuring sustainably produced timber.

The evaluation was carried out based on a set of evaluation questions dealing with:

- the *efficiency* of TPAC, focusing on the committee's composition and functioning and the support provided by SMK (Stichting Milieukeur, the competent body in the Netherlands for environment quality labels);
- the system's *effectiveness*, devoting attention to the reviewing procedure, the Stakeholder Forum, the SMK procedure for 'complaints, objections and appeals', and the performed reviews;
- the system's *relevance,* concentrating on achievement of TPAC's principal goal and the accompanying side-effects;
- the system's *tenability*, examining the need and possibilities for improvements in and changes to the system.

The evaluation questions were answered by drawing from an analysis of documents and by intensively approaching stakeholders through individual interviews, stakeholder sessions and a final joint meeting for presentation and explanation of the provisional conclusions and recommendations.

Goal of TPAC and TPAS

Under the Dutch government's sustainable procurement policy, there are two subsystems for the acceptance of certification schemes for sustainably produced timber:

1. Assessment and advice: a subsystem where a committee applies criteria to asses timber and submits its advice to the State Secretary for Infrastructure and the Environment (TPAS [Dutch Procurement Criteria for Timber] and TPAC);
2. Decision-making: a subsystem where the State Secretary for Infrastructure and the Environment decides on the acceptance of timber (whether provided with a sustainable forest management certificate or otherwise) based on TPAC's advice.

This evaluation has focused on the first subsystem. The purpose of the assessment and advice subsystem is to support Dutch government policy on the procurement of sustainable timber. This subsystem consists of criteria for procuring sustainable timber, a procedure for assessing timber against those criteria (jointly referred to as TPAS) and a committee (TPAC) that assesses timber according to TPAS. Assessing timber according to criteria is legitimate under European tendering rules for public authority procurement (contracts cannot be put out to tender based on certificates, but procurement criteria are allowed).

Confines of the evaluation

This evaluation appraises TPAC's working method and functioning, so it concerns the assessment and advice subsystem. The decision-making subsystem was examined only insofar as it affects the (experience of the) working method and functioning of TPAC.

The evaluation emphatically does not assess the contents of TPAC and TPAS, such as the content of the procurement criteria and the content of the advice given by TPAC. However, the evaluation's scope does cover identification of any different perceptions of such 'content'. The differences in how stakeholders experience the reviewing procedure and its implementation were factored into the evaluation of TPAC's working method and functioning, and also into the recommendations made for improvement and change.

Conclusions and recommendations of the evaluation

The conclusions and recommendations can be summarised in five core messages. The first four concern the conclusions about TPAC's working and functioning. The fifth contains recommendations for the tenability and future of the assessment system.

Core message 1: The timber assessment system works. TPAC performs its work efficiently, carefully and impartially. TPAC thus supports Dutch government policy on the procurement of sustainable timber.

The evaluation revealed that TPAC works and functions efficiently. TPAC forms an opinion expertly, thoroughly and correctly. The procedure (i.e. the reviewing procedure, including the Stakeholder Forum, and the possibilities for complaints, objections and appeals under the SMK procedure) is implemented properly and carefully. All stakeholders (ultimately) respect the end-result.

There is a clear demarcation between assessment and advice by TPAC and the decision taken by the State Secretary.

TPAC and SMK perform their work objectively and impartially. A few stakeholders doubted the objectivity and impartiality of some TPAC committee members and an SMK staff member. The evaluation found no indications of this being the case. SMK and TPAC have taken measures to assure objectivity and impartiality.

Core message 2: The assessment and advice subsystem has proved effective in practice, but has room for improvement in certain respects. The transparency of the weighting of the procurement criteria could be improved, for example, while the Stakeholder Forum could be used more strictly and the formal procedure for complaints, objections and appeals is relatively "heavy" for an advisory committee.

The fact that a majority of assessments are completed reasonably within the applicable periods of time shows that the assessment system is effective. The longer lead times that sometimes occur are due among other things to the time and attention devoted to obtaining extra information through the Stakeholder Forum or to recourse to the possibility to lodge complaints, objections and appeals in the assessment procedure. The long duration of the MTCS procedure arose mainly in the decision-making subsystem.

TPAC applies the assessment procedure thoroughly, by examining comprehensively at a high level of detail the extent to which timber satisfies the criteria for procurement of sustainable timber by Dutch public authorities. The set of procurement criteria (TPAS) is sizeable and apart from being harmonised with the EU Timber Regulation it has not been revised or updated. This matter requires attention, as does increasing the transparency of the weighting of the criteria and the validation of the scores established by means of an expert judgement.

The Stakeholder Forum is a suitable way of obtaining (practical) information and reporting any irregularities. SMK properly manages the forum (and the large amount of information). Some complaints submitted by stakeholders at the Stakeholders Forum have not been submitted first to the forest certification schemes. Since 2010 the user manual has stated that TPAC expects stakeholders, where appropriate, first to have completed the complaints procedure of the certification system. TPAC/SMK could apply this condition more strictly than it has done to date.

The anonymity at the Stakeholder Forum (identities are known to TPAC/SMK but not to third parties) is logical and on the whole it works well, but it doesn't contribute to a transparent picture of the input at the forum. Particularly NGOs put forward information at the forum, but more on PEFC and MTCS than on FSC. It is understandable thatfor PEFC and MTCS this has caused a feeling of unequal treatment. The evaluation did not find any indications to substantiate that this is actually the case. However, it is true that on account of the greater input at the forum, TPAC has to deal with more subjects and this makes the assessment as a whole more extensive.

The formal review procedure offers several possibilities for hearing both sides of the argument. Partly because of this situation, the procedure for complaints, objections and appeals is relatively heavy for an advisory committee.

In conjunction with the positions and interests of stakeholders, the views prevailing among stakeholders regarding the aforementioned matters of attention differ strongly, from 'a matter that needs attention' to 'serious'. These matters of attention provide important pointers for improving the system and thus for the system's future tenability. Specific recommendations have been formulated to this end.

Core message 3: There is a clear distinction between the assessment and advice subsystem and the decision-making subsystem. TPAC carries out the assessment and advice subsystem transparently and impartially.

The distinction between the independent assessment committee TPAC (in the assessment and advice subsystem) that advises the State Secretary (decision-making subsystem) is clear and functions satisfactorily.

The same applies to the lengthy approval procedure for MTCS, although in recent years it has not always been transparent for people on the outside who are not directly involved. After the non-compliant assessment established carefully by TPAC in 2009-2010, a generic policy measure was adopted through decision-making: for two years timber could be purchased that met seven of the nine TPAS principles instead of all nine principles. The consequence was that temporarily timber with an MTCS certificate could also be procured as sustainable timber.

Additional expertise has been requested from TPAC twice since 2010 about the 'outstanding issues' to be improved at MTCS. Within the decision-making subsystem, this is regarded as continuation of the approval procedure started in 2009. As this concerns additional advice in the decision-making subsystem, TPAC did not apply the procedure of the assessment and advice subsystem (TPAS, including use of the Stakeholder Forum). Various parties involved had the impression that there was in fact an assessment (in conformity with the assessment and advice subsystem), which would be subject to application of the regular procedure. The obscurity perceived by stakeholders in the difference between the assessment and advice subsystem on the one hand and the provision of additional expertise by TPAC for the decision-making subsystem on the other has created vulnerability in the image of the Dutch government's assessment system for sustainable timber. The evaluation shows how important it is for the adopted working method to make a distinction that is transparent for everybody between the assessment and advice subsystem and the decision-making subsystem.

Core message 4: TPAC is relevant and has had an effect. The advice given by TPAC has contributed to clarity in the procurement policy developed by the Ministry for sustainable timber for Dutch public authorities. Hearing both sides of the argument in the assessment procedures and TPAC's critical reflections influence the quality of the timber certification systems.

TPAC's effect and relevance are valued positively in principle. This is because the Dutch procurement criteria and TPAC's advice have injected clarity into the policy developed by the Ministry of Infrastructure and the Environment for the procurement of sustainable timber for Dutch public authorities.

The proportion of sustainable timber in the Dutch market increased from 33.5% in 2008 (the year of TPAC's establishment) to 74% in 2013. This increase was influenced by various factors, one of which is possibly the procurement policy for Dutch public authorities (and TPAC's advisory role). However, this cannot be quantified.

Most calls for tenders include criteria for sustainable timber, but this still frequently occurs in a way not in line with European tendering laws. The clear practices of two accepted certification schemes(which makes it attractive although incorrect to ask for a specific certification scheme in calls for tenders) and buyers' unfamiliarity with standard purchasing conditions or the possibility to refer to Dutch procurement criteria are possible reasons why purchases are not made in accordance with European tendering laws.

Core message 5: In the near future, after the (re)assessment of PEFC, a maintenance phase will start for the procurement policy for sustainable timber by Dutch public authorities. This is a natural moment to reconsider the present assessment system. From the evaluation, three scenarios were derived for doing this. The matters that need to be weighed up are whether to continue and improve the current reviewing system, either coordinated at European level or otherwise, or to abolish and redefine the system, with retention of a signalling function.

The 'multistage' policy goals (sustainable forest management –> sustainable timber procurement policy –> clarity about which timber is and is not sustainable) and the elaboration of policy, as evident among other things from the issued set of procurement criteria built around 'people, planet, profit', illustrate the ambition of and roles envisaged by the Dutch government in developing and using the reviewing system. This together with the legal regime of European tendering laws legitimises the assessment system. The key to the question about the future also lies in the ambition of and roles envisaged by the Dutch government. When giving consideration to this question, the government will have to take several matters into account:

- the policy issue of what will be an effective Dutch and European contribution to the global sustaining of forest management in the coming time;
- the development and professionalisation of certification schemes for sustainable forest management in recent years;
- the upcoming "maintenance phase", in which for approved certification schemes there might only be a regular re-review;
- prospect of greater European coordination and cooperation and the effort required to accomplish it;
- the fact that theassessment system is only one of the links in the chain for a successful policy on the procurement of sustainable timber by Dutch public authorities.

<u>Scenario 1:</u> Continue and improve the current system

The current system (assessment and advice by TPAC, decision-making by the State Secretary) is sufficiently efficient and effective and can be continued. A number of improvements are desirable, such as updating and simplifying the criteria and their transparent application, stronger managing of self-assessment by the system manager of a certification scheme in the procedure and of the contributions made to the Stakeholder Forum (prior submission to the certification scheme itself). As regards anonymity, give consideration to whether a hybrid form, with insight into input at target group level, will create a better balance between protection through anonymity on the one hand and transparency on the other. Consider whether the SMK procedure for complaints, objections and appeals can be simplified into just one possibility, usable once only, to respond to the assessment by and the advice of TPAC. Retain and oversee the impartial advisory role of TPAC in relation to the decision-making subsystem.

<u>Scenario 2:</u> Improve the current system, aimed at European coordination and cooperation

Map out with willing European Member States a clear roadmap towards cooperation and coordination, as a basis for improving and simplifying the system, possibly step-by-step. Devote attention to the same improvements as those in scenario 1. Consider in respect of this international cooperation and coordination the possibilities that exist to widen the system to other (competing) raw materials and products in procurement policy for Dutch public authorities.

<u>Scenario 3:</u> Abolish this assessment system

Abolish the assessment system (TPAS/TPAC) for the procurement of sustainable timber by Dutch public authorities. This can be motivated by the degree to which the procurement of sustainable timber has been implemented by government institutions. An important consideration is that this should not be done immediately, but only after the maintenance phase has started for TPAC. Seize the maintenance phase to set down a new definition of such maintenance: not by means of a assesment system (TPAS/TPAC), but still with retention of a signaling function. The knowledge and experience of SMK can be used as a basis for doing this.



Managementsamenvatting

Introductie

Deze evaluatie gaat over de werkwijze en het functioneren van de Nederlandse Toetsingscommissie Inkoop Hout, beter bekend als TPAC. Aanleiding voor deze evaluatie is de door de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (IenM) in oktober 2013 aangekondigde evaluatie van het inkoopbeleid voor duurzaam hout door de Nederlandse overheid (Kamerstukken II, 30 196, nr. 217) en de schriftelijke vragen van Kamerlid Remco Dijkstra op 27 januari 2015 aan de staatssecretaris van IenM en de minister van Economische Zaken over het overheidsinkoopbeleid voor duurzaam geproduceerd hout.

Aan de basis van deze evaluatie ligt een set evaluatievragen, die achtereenvolgens ingaat op:

- De *efficiency* van TPAC, gericht op samenstelling en functioneren van de toetsingscommissie en de ondersteuning door SMK;
- De *effectiviteit* van het systeem, met daarin aandacht voor de toetsings¬procedure, het stakeholderforum, de SMK-procedure 'klacht, bezwaar en beroep', en de gerealiseerde toetsingen;
- De *relevantie* van het systeem, gericht op de realisatie van het hoofddoel van TPAC en de bijkomende neveneffecten;
- De *houdbaarheid* van het systeem, waarin wordt gekeken naar de noodzaak en mogelijkheden voor verbeteringen *in* het systeem en veranderingen *van* het systeem.

Voor de beantwoording van de evaluatievragen is geput uit een documentenanalyse en een intensieve benadering van de stakeholders, via individuele interviews, stakeholdersessies en een afsluitende gezamenlijke bijeenkomst waarin de voorlopige conclusies en aanbevelingen zijn gepresenteerd en toegelicht.

Doel van TPAC en TPAS

De acceptatie van keurmerken voor duurzaam geproduceerd hout in het kader van het duurzaam inkoopbeleid van de Nederlandse overheid bestaat uit twee deelsystemen:

1. Beoordeling en advies: het deelsysteem waarin een commissie hout op basis van criteria beoordeelt en daarover advies uitbrengt aan de staatssecretaris van IenM (TPAS en TPAC);
2. Besluitvorming: het deelsysteem waarin de staatssecretaris van IenM een besluit neemt over de acceptatie van hout (al dan niet voorzien van een keurmerk voor duurzaam bosbeheer) op basis van een advies van TPAC.

Het doel van het deelsysteem van beoordeling en advies is het Nederlandse overheidsbeleid voor de inkoop van duurzaam hout te ondersteunen. Dit deelsysteem bestaat uit inkoopcriteria voor duurzaam hout, een procedure om hout op deze criteria te beoordelen (samen: TPAS) en een commissie die hout op basis van TPAS beoordeelt (TPAC).

De toetsing van hout op basis van criteria wordt ook gelegitimeerd vanuit de Europese aanbestedingsregels voor inkoop door de overheid (aanbesteden kan niet op basis van keurmerken, wel op basis van criteria voor inkoop).

Afbakening van de evaluatie

Deze evaluatie evalueert de *werkwijze en het functioneren* van TPAC, en gaat daarmee over het deelsysteem van beoordeling en advies. Alleen wanneer het deelsysteem van besluitvorming van invloed is op (de beleving van) de werkwijze en het functioneren van TPAC, wordt het deelsysteem van besluitvorming aan de orde gesteld.

Deze evaluatie beoordeelt nadrukkelijk niet de *inhoud* van TPAS en TPAC, zoals de inhoud van de inkoopcriteria en de inhoud van de adviezen van TPAC. Wel valt het in beeld brengen van (mogelijk) verschillende percepties over die 'inhoud' binnen de reikwijdte van deze evaluatie. De verschillen in de wijze waarop door stakeholders de toetsingsprocedure en de uitvoering daarvan wordt beleefd zijn betrokken bij het evalueren van de werkwijze en het functioneren van TPAC, en bij de aanbevelingen voor verbetering en verandering.

Conclusies en aanbevelingen van de evaluatie

De conclusies en aanbevelingen kunnen in vijf kernboodschappen worden samengevat. De eerste vier kernboodschappen betreffen de conclusies over de werking en het functioneren van TPAC. De vijfde kernboodschap bevat aanbevelingen over de houdbaarheid en de toekomst van het toetsingssysteem.

Kernboodschap 1: Het systeem van toetsing van hout werkt. TPAC voert haar werkzaamheden efficiënt, zorgvuldig en onafhankelijk uit. TPAC ondersteunt daarmee het Nederlandse overheidsbeleid voor de inkoop van duurzaam hout.

Uit de evaluatie blijkt dat de werkwijze en het functioneren van TPAC efficiënt is. TPAC komt deskundig, grondig, en op een correcte wijze tot een oordeel. De procedure (i.c. toetsingsprocedure, inclusief stakeholderforum, en de mogelijkheden voor klacht, bezwaar en beroep op grond van de SMK-procedure) wordt op een juiste en zorgvuldige wijze doorlopen. Het eindresultaat wordt (uiteindelijk) door alle stakeholders gerespecteerd.

Er is sprake van een heldere afbakening tussen beoordeling en advies door TPAC en het besluit door de staatssecretaris.

TPAC en SMK voeren hun werkzaamheden objectief en onafhankelijk uit. Enkele stakeholders trekken de objectiviteit en onafhankelijkheid van sommige commissieleden van TPAC en een medewerker van SMK in twijfel. In de evaluatie zijn hiervoor geen aanwijzingen gevonden. SMK en TPAC hebben maatregelen getroffen om de objectiviteit en onafhankelijkheid te borgen.

Kernboodschap 2: Het deelsysteem van beoordeling en advies is in de praktijk effectief gebleken, maar is op onderdelen ook voor verbetering vatbaar. Zo kan de transparantie van de weging van de inkoopcriteria worden verbeterd, kan het stakeholderforum strikter worden gebruikt en is de formele procedure van klacht, bezwaar en beroep relatief zwaar voor een adviescommissie.

Dat het toetsingssysteem effectief is blijkt er uit dat het merendeel van de beoordelingen redelijk in de daarvoor geldende termijnen is uitgevoerd. Dat er in de praktijk ook langere doorlooptijden voorkomen wordt onder andere veroorzaakt door de tijd en aandacht die wordt besteed aan extra informatie die via het stakeholderforum wordt verkregen of door het gebruik van de gelegenheid die voor klacht, bezwaar en beroep in de toetsingsprocedure wordt geboden. De lange duur van de MTCS procedure is vooral in het deelsysteem van besluitvorming ontstaan.

TPAC hanteert de toetsingsprocedure op een grondige wijze, waarbij zij uitvoerig en op een hoog detailniveau nagaat in hoeverre hout voldoet aan de inkoopcriteria voor duurzaam hout door de Nederlandse overheid voor duurzaam hout. De set van inkoopcriteria (TPAS) is omvangrijk en is behoudens afstemming met de EU Timber Regulation niet herzien of geactualiseerd. Dit verdient aandacht, evenals het vergroten van de transparantie van de weging van de criteria en de onderbouwing van de scores die via expert judgement tot stand komen.

Het stakeholderforum is een geschikt middel om (praktijk) informatie op te halen en eventuele misstanden te melden. SMK beheert dit forum (en de veelheid aan informatie) op een goede wijze. Klachten van stakeholders die worden ingebracht op het stakeholderforum, zijn niet altijd eerder ingebracht bij de keurmerken zelf. Vanaf 2010 is in de User Manual opgenomen dat TPAC verwacht dat stakeholders, waar passend, eerst de klachtenprocedure van het certificatiesysteem (i.c. keurmerk) hebben gevolgd. Dit kan strikter door TPAC/SMK worden toegepast dan tot nu toe is gebeurd.

De anonimiteit op het stakeholderforum (wel bekend bij TPAC/SMK, onbekend voor derden) is logisch en werkt over het algemeen goed, maar draagt niet bij aan een transparant beeld van de input op het forum.
Vooral NGO's brengen informatie in op het forum, maar meer bij PEFC en MTCS dan bij FSC. Het is begrijpelijk dat hierdoor bij PEFC en MTCS het gevoel van ongelijke behandeling ontstaat. Er zijn in de evaluatie geen aanwijzingen gevonden die staven dat dit ook werkelijk het geval is. Wel is het zo dat door meer inbreng op het forum, TPAC op meer onderwerpen in moet gaan waardoor de toetsing als geheel uitvoeriger wordt.

De formele toetsingsprocedure biedt meerdere mogelijkheden voor hoor en wederhoor. Mede in dat licht is de procedure van klacht, bezwaar en beroep, relatief zwaar voor een adviescommissie.

Samenhangend met de positie en het belang van de stakeholders, verschilt de duiding van de hierboven genoemde aandachtspunten door de diverse stakeholders sterk: van 'aandachtspunt' tot 'zwaarwegend'.
Genoemde aandachtspunten bieden belangrijke aanknopingspunten voor een verbetering van het systeem en daarmee voor de houdbaarheid van het systeem in de toekomst. Hiervoor zijn concrete aanbevelingen geformuleerd.

Kernboodschap 3: Het onderscheid tussen het deelsysteem beoordeling en advies en het deelsysteem van besluitvorming is duidelijk. TPAC voert het deelsysteem beoordeling en advies op een transparante, onafhankelijke werkwijze uit.

Het onderscheid tussen de onafhankelijke toetsingscommissie TPAC (deelsysteem beoordeling en advies) die adviseert aan de staatssecretaris (deelsysteem van besluitvorming) is duidelijk en functioneert naar behoren.

In de langdurige toelatingsprocedure voor MTCS is dat ook het geval, al is dat voor de niet direct betrokken buitenwereld in de afgelopen jaren niet altijd transparant geweest. Na de niet-conform beoordeling door TPAC die in de periode 2009-2010 zorgvuldig tot stand is gekomen, is in de besluitvorming gekozen voor generiek interim beleid: voor een periode van twee jaar kan hout worden ingekocht dat aan 7 van de 9 TPAS-principes voldoet, in plaats van aan 9 van de 9 principes. Dit heeft als consequentie dat ook hout met een MTCS-certificaat tijdelijk kan worden ingekocht als duurzaam hout.

Over de te verbeteren 'openstaande punten' bij MTCS is sinds 2010 tweemaal aanvullende expertise aan TPAC gevraagd. Dit wordt, binnen het deelsysteem van besluitvorming, beschouwd als voortzetting van de in 2009 gestarte toelatingsprocedure. Omdat het een aanvullend advies in het deelsysteem van besluitvorming betreft, is hierbij door TPAC niet de procedure van het deelsysteem beoordeling en advies toegepast (TPAS, waaronder gebruik stakeholderforum). Diverse betrokken partijen hadden juist de indruk dat er sprake was van een beoordeling (conform het deelsysteem beoordeling en advies), waarop wel de reguliere procedure van toepassing is. De door stakeholders ervaren onduidelijkheid over het verschil tussen het deelsysteem beoordeling en advies enerzijds en het leveren van aanvullende expertise door TPAC ten behoeve van het deelsysteem besluitvorming anderzijds, heeft het imago van het toetsingssysteem van de Nederlandse overheid voor duurzaam hout kwetsbaar gemaakt. Uit de evaluatie blijkt hoe belangrijk in de gekozen werkwijze een voor iedereen transparant onderscheid tussen het deelsysteem beoordeling en advies en het deelsysteem besluitvorming is.

Kernboodschap 4: TPAC is relevant en heeft effect gesorteerd. De adviezen van TPAC hebben bijgedragen aan duidelijkheid in het door het ministerie ontwikkelde inkoopbeleid duurzaam hout voor de Nederlandse overheid. De hoor en wederhoor in de toetsingsprocedures en de kritische reflecties van TPAC beïnvloeden de kwaliteit van houtcertificeringssystemen.

Het effect en de relevantie van TPAC worden in beginsel positief gewaardeerd. Dat komt omdat de Nederlandse Inkoopcriteria en TPAC-adviezen duidelijkheid hebben verschaft in het door het ministerie van IenM ontwikkelde inkoopbeleid voor duurzaam hout voor de Nederlandse overheid.

Het marktaandeel van duurzaam hout op de Nederlandse markt is toegenomen van 33,5% in 2008 (jaar van oprichting TPAC) naar 74% in 2013. Hierop zijn verschillende factoren van invloed waar het inkoopbeleid voor de Nederlandse overheid (en de adviesrol van TPAC) er mogelijk een van is. Dit kan echter niet worden gekwantificeerd.

In de meeste aanbestedingen worden criteria voor duurzaam hout opgenomen, maar dat gebeurt nog regelmatig niet conform de Europese aanbestedingswetgeving. De overzichtelijke praktijk van twee keurmerken die voldoen (waardoor het weliswaar onterecht, maar wel aantrekkelijk is in een aanbesteding hiernaar te vragen) en de onbekendheid van inkopers met standaard inkoopvoorwaarden of de mogelijkheid om naar de Nederlandse Inkoopcriteria te verwijzen, zijn mogelijke oorzaken voor het niet inkopen volgens de Europese aanbestedingswetgeving.

Kernboodschap 5: Er treedt binnenkort, na het (her)toetsen van PEFC, een beheerfase aan voor het inkoopbeleid voor duurzaam hout door de Nederlandse overheid. Dit is een natuurlijk moment voor heroverweging van het huidige toetsingssysteem. Uit de evaluatie zijn hiervoor drie scenario's afgeleid. De afweging gaat over het continueren en verbeteren, al dan niet Europees gecoördineerd, of het afschaffen en herdefiniëren van het huidige toetsingssysteem, met behoud van een signaalfunctie.

De 'getrapte' doelen van het beleid (duurzaam bosbeheer --> duurzaam inkoopbeleid voor hout --> helderheid geven welk hout duurzaam is en welk hout niet) en de uitwerking van het beleid, onder meer zichtbaar met de uitgebreide set van inkoopcriteria rondom 'people, planet, profit', illustreren de ambitie en de rolopvatting van de Nederlandse overheid bij de ontwikkeling en toepassing van het toetsingssysteem. Daaruit volgt, naast het juridisch kader van de Europese aanbestedingswetgeving, ook de legitimatie van het toetsingssysteem. De sleutel voor de vraag naar het vervolg ligt ook nu bij de ambitie en rolopvatting van de Nederlandse overheid. In die overweging zal zij een aantal zaken mee moeten nemen:

- De beleidsvraag naar wat in de komende tijd een effectieve Nederlandse en Europese bijdrage is aan het wereldwijd verduurzamen van het bosbeheer;
- De ontwikkeling en professionalisering die de keurmerken voor duurzaam bosbeheer in de afgelopen jaren hebben doorgemaakt;
- De aanstaande beheerfase, waarin voor de toegelaten keurmerken wellicht alleen nog een reguliere hertoetsing aan de orde is;
- Uitzicht op meer Europese coördinatie en samenwerking en de benodigde inspanning om die te bereiken;
- Het gegeven dat het toetsingssysteem slechts één van de schakels is in de ketting voor een succesvol inkoopbeleid voor duurzaam hout door de Nederlandse overheid.

***Scenario 1:** continueren en verbeteren van het huidige systeem*

Het huidige systeem (beoordeling en advies TPAC, besluitvorming staatssecretaris) is voldoende efficiënt en effectief en kan worden gecontinueerd. Daarbij is een aantal verbeteringen gewenst, zoals het actualiseren en vereenvoudigen van de criteria en transparanter toepassen ervan, het sterker sturen in de procedure op self-assessment door de systeemmanager van een keurmerk en op de inbreng op het stakeholderforum (eerst inbrengen bij het keurmerk zelf). Overweeg voor wat betreft de anonimiteit of een tussenvorm, inzicht van de input op doelgroepniveau, tot een betere balans leidt tussen bescherming via anonimiteit aan de ene kant en transparantie aan de andere kant. Overweeg of de SMK-procedure 'klacht, bezwaar en beroep' kan worden vereenvoudigd tot één mogelijkheid, die éénmalig kan worden gebruikt om te reageren op de beoordeling en het advies van TPAC. Behoud en bewaak de onafhankelijke adviesrol van TPAC ten opzichte van het deelsysteem van besluitvorming.

***Scenario 2:** verbetering van het huidige systeem, gericht op Europese coördinatie en samenwerking*

Ontwerp met Europese lidstaten die dat willen een duidelijke route naar samenwerking en coördinatie, zodat een - eventuele stapsgewijze - verbetering en vereenvoudiging van het systeem hierop kan worden gebaseerd. Besteed daarbij aandacht aan dezelfde verbeterpunten als die in scenario 1. Overweeg bij deze internationale samenwerking en coördinatie de mogelijkheden om het systeem te verbreden naar andere (concurrerende) grondstoffen en producten in het inkoopbeleid voor de Nederlandse overheid.

***Scenario 3:** afschaffen van dit toetsingssysteem*

Schaf het toetsingssysteem (TPAS/TPAC) voor de inkoop van duurzaam hout door de Nederlandse overheid af. Dit kan worden gemotiveerd vanuit de mate waarin het inkopen van duurzaam hout is geïmplementeerd door overheidsinstellingen. Een belangrijke overweging daarbij is om dit niet meteen te doen, maar eerst nadat voor TPAC de beheerfase is aangebroken.

Grijp de beheerfase aan om tot een nieuwe definitie te komen van dat beheer; niet via een toetsingssysteem (TPAS/TPAC), maar wel met behoud van een signaalfunctie. De kennis en ervaring van SMK kan daarbij als basis dienen.



1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Aanleiding

Deze evaluatie gaat over de werkwijze en het functioneren van de Nederlandse Toetsingscommissie Inkoop Hout, beter bekend als TPAC. Aanleiding voor deze evaluatie is de door de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aangekondigde evaluatie van het inkoopbeleid voor duurzaam hout door de Nederlandse overheid[1,2], en de schriftelijke vragen van Kamerlid Remco Dijkstra op 27 januari 2015 aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (IenM) en de minister van Economische Zaken (EZ).

In voorbereiding op het Algemeen Overleg (AO) Duurzaamheid op 5 februari 2015, stelde Kamerlid Remco Dijkstra (VVD) schriftelijke vragen aan staatssecretaris Mansveld van IenM en Minister Kamp van EZ over het Inkoopbeleid voor de Nederlandse overheid met betrekking tot duurzaam geproduceerd hout. Dijkstra stelde onder meer de vraag of er geen schijn van belangenverstrengeling is, zowel bij het toelaten van bepaalde keurmerken binnen het duurzaam inkoopbeleid als bij het opstellen van duurzaamheidscriteria voor biomassa. Het wekt de schijn van belangenverstrengeling dat de NGO's Greenpeace en WNF, die zitting hebben in het bestuur van FSC, ook deelnemen aan de gesprekken over de ontwikkeling van criteria voor biomassa. Ook stelde hij de vraag of het klopte dat diezelfde NGO's door TPAC worden uitgenodigd om houtkeurmerken te beoordelen. Vervolgens informeerde Dijkstra of er bereidheid is de werkzaamheden van TPAC tegen het licht te houden, rekening houdend met het feit dat er op internationaal niveau uniforme duurzaamheidseisen en gezamenlijke toetsing mogelijk is, en of er bereidheid is over te gaan tot opheffing van TPAC wanneer blijkt dat dit adviesorgaan niet langer van toegevoegde waarde is voor de beoordeling van keurmerken.

Op het 5 februari 2015 heeft Mansveld in de Tweede Kamer ingestemd met het verzoek tot evaluatie van de werkwijze en het functioneren van TPAC en de resultaten eind 2015 te rapporteren. Dit is in verband met de TPAC check van MTCS uitgelopen tot begin 2016.

Doel

Doel van de evaluatie is tweeledig:

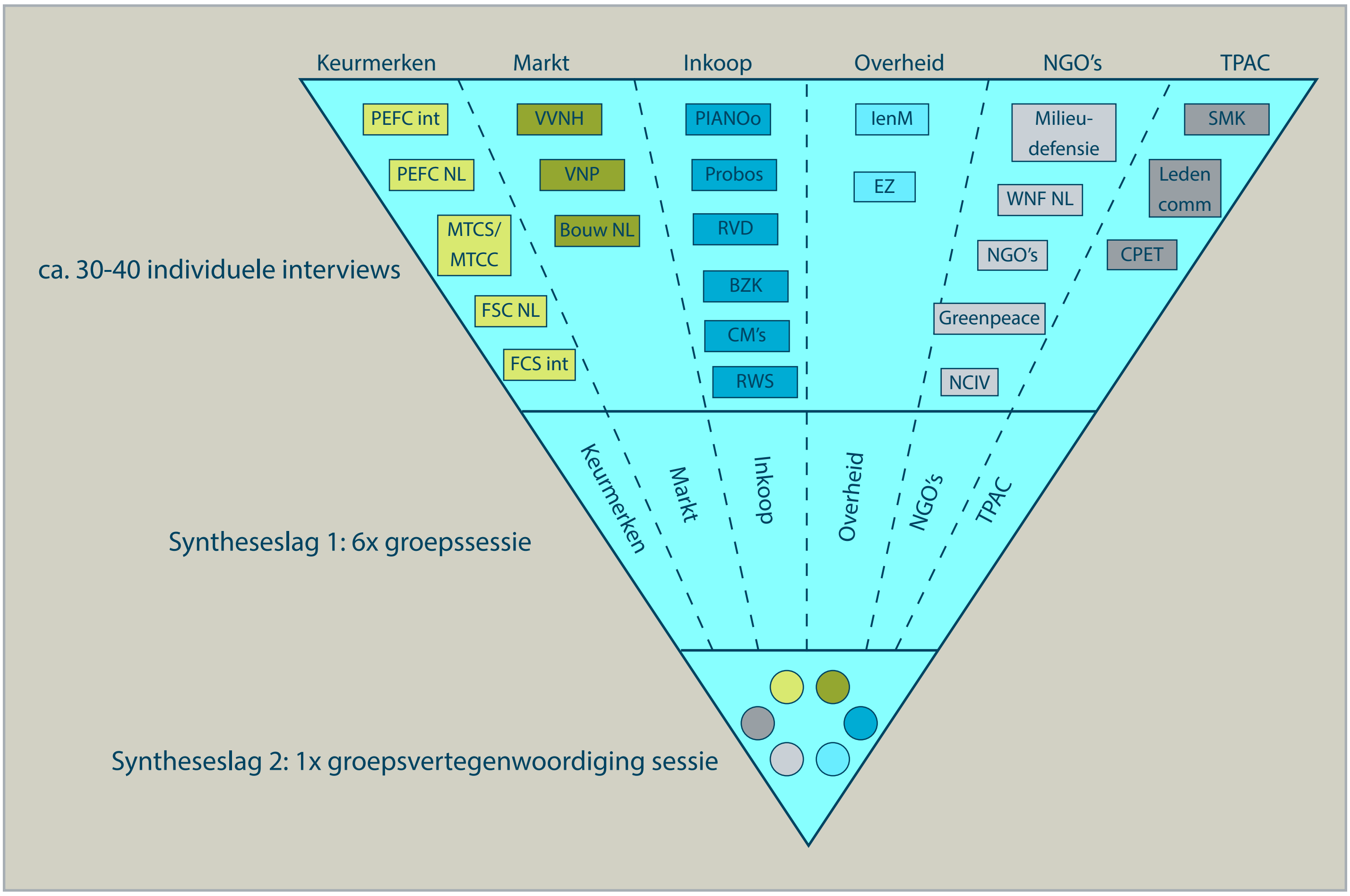
1. Enerzijds wordt gekeken naar de werkwijze en het functioneren van TPAC tot nu toe, om hier lessen uit te trekken ter verbetering van het toetsingssysteem;
2. Anderzijds wordt vooruitgekeken naar relevante ontwikkelingen en wat dit betekent voor het Nederlandse toetsingssysteem.

Tijdens het Algemeen Overleg Duurzaamheid op 5 februari 2015 heeft de staatssecretaris van IenM aangegeven dat ze het belangrijk vindt de evaluatie grondig uit te voeren (geen 'quick-scan'), omdat de uitkomst volledig en zorgvuldig moet zijn. Alleen door met een brede blik te kijken, kunnen de vragen van kamerlid Remco Dijkstra op de juiste wijze worden beantwoord.

[1] *Kamerstuk 30 196, nr. 217, 2 oktober 2013.*

[2] *Zie ook paragraaf 2.2.*

Figuur 1.1 Context evaluatie TPAC



1.2 Aanpak evaluatie

Evaluatievragen

Aan de basis van deze evaluatie ligt een set evaluatievragen, die is opgenomen in Bijlage 4. De evaluatievragen gaan achtereenvolgens in op:

- De *efficiency* van TPAC, gericht op het functioneren van de toetsingscommissie en de ondersteuning door SMK;
- De *effectiviteit* van TPAC, met daarin aandacht voor de toetsingsprocedure, het stakeholderforum, de SMK-procedure 'klacht, bezwaar en beroep', en de gerealiseerde toetsingen;
- De *relevantie* van TPAC, gericht op de realisatie van het hoofddoel van TPAC en de bijkomende effecten;
- En tenslotte de *houdbaarheid* van het systeem, waarin wordt gekeken naar de noodzaak en mogelijkheden voor verbeteringen *in* het systeem en veranderingen *van* het systeem.

Bronnen: interviews en documenten

Voor de beantwoording is geput uit een documentenanalyse (zie Bijlage 1) en zo'n 35 interviews.

De evaluatie van TPAC kent een gevoelige context met een grote betrokkenheid van diverse stakeholders (zie ook hoofdstuk 3). Om dit zorgvuldig te doen, hebben we gekozen voor een 'getrechterde stakeholder consultatie':

- De diverse stakeholders zijn in eerste instantie individueel geïnterviewd, om zo ruimte te bieden voor hun eigen, unieke inbreng (zie Bijlage 2);
- Daarna zijn stakeholdersessies georganiseerd (TPAC/SMK, overheden, keurmerken, inkopers, markt, NGO's, zie Bijlage 2), waarin de bevindingen uit de documentenanalyse en interviews zijn gedeeld, besproken en verdiept. In deze stakeholdersessies is gezamenlijk gezocht naar overeenkomsten en verschillen, gedeelde en niet gedeelde beelden en aanknopingspunten voor verbetering;
- Tenslotte is een laatste bijeenkomst georganiseerd, waarvoor alle stakeholders zijn uitgenodigd, en waar de voorlopige conclusies en de aanknopingspunten voor de toekomst zijn gepresenteerd en toegelicht (zie Bijlage 2).

Schematisch: zie figuur 1.1.
De interviews en stakeholdersessies zijn leidend geweest voor deze evaluatie. Op basis van bevindingen in de interviews en stakeholdersessies is steeds gericht gekeken naar relevante documenten, verslagen e.d.

Feiten en meningen/leeswijzer

De evaluatie is vooral een kwalitatieve evaluatie, waarin de vraag centraal staat wat de betrokken stakeholders vinden van de werkwijze en het functioneren van TPAC in de praktijk en welke ideeën zij hebben voor verbetering, aanscherping en de toekomst van de huidige opzet.

Dit 'actorenperspectief' vormt de focus in de evaluatie. Om de kwalitatieve en subjectieve bevindingen van de actoren goed te kunnen wegen en ordenen, hebben we het onderscheid tussen 'feiten en meningen' als volgt in dit rapport verwerkt (zie ook de leeswijzer):

- Hoofdstuk 2 (context TPAC) is vooral beschrijvend en toelichtend van aard;
- De hoofdstukken 3 tot en met 5 gaan specifiek in op de hoofdthema's van de evaluatie: efficiency, effectiviteit en relevantie. Daarin worden de evaluatievragen gevolgd;
- In deze hoofdstukken worden steeds themagewijs de bevindingen beschreven, gebaseerd op de documenten en de interviews[3]. Daarin wordt de herkomst van de bevindingen expliciet aangegeven:
  - 'Uit de documentenanalyse volgt', met bronverwijzingen;
  - 'Uit de interviews komt het volgende beeld naar voren'; daarbij geven we steeds een aanduiding van de specifieke herkomst van die beelden, bijvoorbeeld 'in zijn algemeenheid', 'vanuit TPAC' of 'door het WNF');
- De hoofdstukken 3 tot en met 5 worden steeds afgesloten met een paragraaf, waarin wij als evaluator de belangrijkste conclusies op een rij zetten. Deze paragrafen vormen de basis voor de aanbevelingen in hoofdstuk 6.

Terugblikken en vooruitkijken

De werkwijze en het functioneren van TPAC/TPAS heeft zich in de loop der jaren ontwikkeld tot wat het nu is. In die periode hebben zich diverse andere ontwikkelingen voorgedaan waardoor de vraag is gerezen of de huidige oplossing (TPAC) nog passend is, ook in het licht van de ontwikkelingen die zich de komende jaren nog kunnen voordoen. Zijn er verbeteringen of veranderingen in het toetsingssysteem mogelijk en nodig? In deze evaluatie is daarom zowel het terugblikken (lessen uit het verleden voor verbeteringen van procedures van TPAC) als het vooruitkijken (welke ontwikkelingen zijn relevant en wat betekent dit voor TPAC) van belang.

De uitvoering van de evaluatie is begeleid door een ambtelijke begeleidingscommissie van de Ministeries van IenM en EZ (zie voor samenstelling bijlage 3). De rol van de begeleidingscommissie bestond uit het monitoren van de voortgang en verzekeren dat alle aspecten van de opdracht beantwoord werden. Met de begeleidingscommissie is bij de start van de evaluatie daartoe de aanpak toegelicht, is tijdens de uitvoering de voortgang besproken en is de concept eindrapportage besproken in relatie tot de opdracht. Op basis hiervan is de redactie verbeterd en toegankelijker gemaakt. De inhoud van dit evaluatierapport is de verantwoordelijkheid van Royal HaskoningDHV, die de evaluatie heeft uitgevoerd.

[3] De bevindingen uit de interviews zijn gebaseerd op door de geïnterviewden geautoriseerde werkverslagen.



2. Context TPAC

2.1 Ontstaansgeschiedenis TPAC

Eind jaren '80 verzochten maatschappelijke organisaties de overheid om, in het kader van duurzaam bosbeheer, FSC te steunen en FSC gecertificeerde producten in te kopen. De houtsector stelde dat andere houtkeurmerken daar ook voor in aanmerking kwamen. Dit was aanleiding voor de Nederlandse overheid om zogenaamde minimumeisen voor hout¬certificering en duurzaam bosbeheer op te stellen. Een college van deskundigen, ondergebracht bij Stichting Keurhout toetste de verschillende certificatiesystemen voor duurzaam bosbeheer aan deze minimumeisen.

Op basis van een evaluatie door KPMG besloot de Tweede Kamer in 2001 dat de minimumeisen verder uitgewerkt dienden te worden tot een onafhankelijk Nederlands certificatiesysteem voor duurzaam bosbeheer. Het ministerie van VROM heeft daarop met het bedrijfsleven en de maatschappelijke organisaties in een zogeheten 'breed overleg' de 'Beoordelingsrichtlijn voor certificatie van duurzaam bosbeheer en de handelsketen van hout uit duurzaam beheerd bos' (BRL) opgesteld.

In oktober 2005, kort na overeenstemming over de BRL zelf, stapten de maatschappelijke organisaties uit het breed overleg met de overheid en het bedrijfsleven. Volgens hen ontbrak een toetsingskader waarmee de BRL zou kunnen worden uitgevoerd.

Om na te gaan in hoeverre de BRL bruikbaar was als referentie voor gelijkwaardigheidstoetsing heeft VROM in augustus 2006 een voorlopige Commissie Gelijkwaardigheidstoetsing ingesteld om een pre-toets uit te voeren. Geen van de zes systemen - FSC Zweden, FSC Brazilië, PEFC Duitsland, FFCS (Finland), CSA (Canada) en MTCC (Maleisië) -bleek volledig gelijkwaardig, met name vanwege de grote mate van detail en complexiteit van de BRL.

VROM concludeerde dat de BRL niet werkbaar was en gaf begin 2007 de Commissie Gelijkwaardigheidstoetsing de opdracht om op basis van de BRL een eenduidiger set van criteria en een beoordelingssysteem op te stellen ten behoeve van het duurzaam inkoopbeleid van de Nederlandse overheid. In juni 2008 zijn de ´Nederlandse Inkoopcriteria voor Hout officieel aangenomen.

Vanwege de politiek gevoelige aard van de beoordelingen koos VROM ervoor de 'Toetsingscommissie Inkoop Hout' onder te brengen bij de onafhankelijke stichting SMK die sinds haar oprichting voor het programma Milieukeur volgens de norm 'EN 45011' geaccepteerd is bij de Raad voor Accreditatie (RvA) en daarmee een 'Reglement klacht, bezwaar en beroep' en een College van Beroep heeft. Ook gaf VROM aan dat de Toetsingscommissie diende te bestaan uit onafhankelijke experts op het gebied van boscertificatie en de 3 P's; people, planet en profit.

De door VROM geformuleerde projectdoelstellingen voor het verkrijgen van milieusubsidie in 2007 betroffen:

1. Het succesvol instellen van de Toetsingscommissie Inkoop Hout die de gelijkwaardigheid van certificatiesystemen beoordeelt aan deinkoopcriteria voor duurzaam geproduceerd hout door de Nederlandse overheid en de bijbehorende handelsketen;
2. Het treffen van de voorbereidingen zodat de Commissie in 2008 succesvol en efficiënt haar taken kan uitvoeren. Waaronder: het opstellen van een User Manual voor certificatiesystemen; een planning van alle Commissievergaderingen; het schrijven van een adviesnotitie voor de toetsing van FSC Internationaal en PEFC Internationaal; het begeleiden van het onderzoek naar PEFC Duitsland en FFCS (Finland);
3. Het voorbereiden, organiseren van de eerste Commissievergadering over de beoordelingstabellen, de User Manual en de beheerdocumenten en het uitvoeren van alle Commissiebesluiten.

Vanaf haar oprichting is Engels de voertaal van de Toetsingscommissie Inkoop Hout. De commissie is algemeen bekend als TPAC (Timber Procurement Assessment Committee).

Binnen het toetsingssysteem is het onderscheid tussen het deelsysteem van het advies (TPAS/TPAC) en het deelsysteem van het besluit (staatssecretaris) van groot belang.

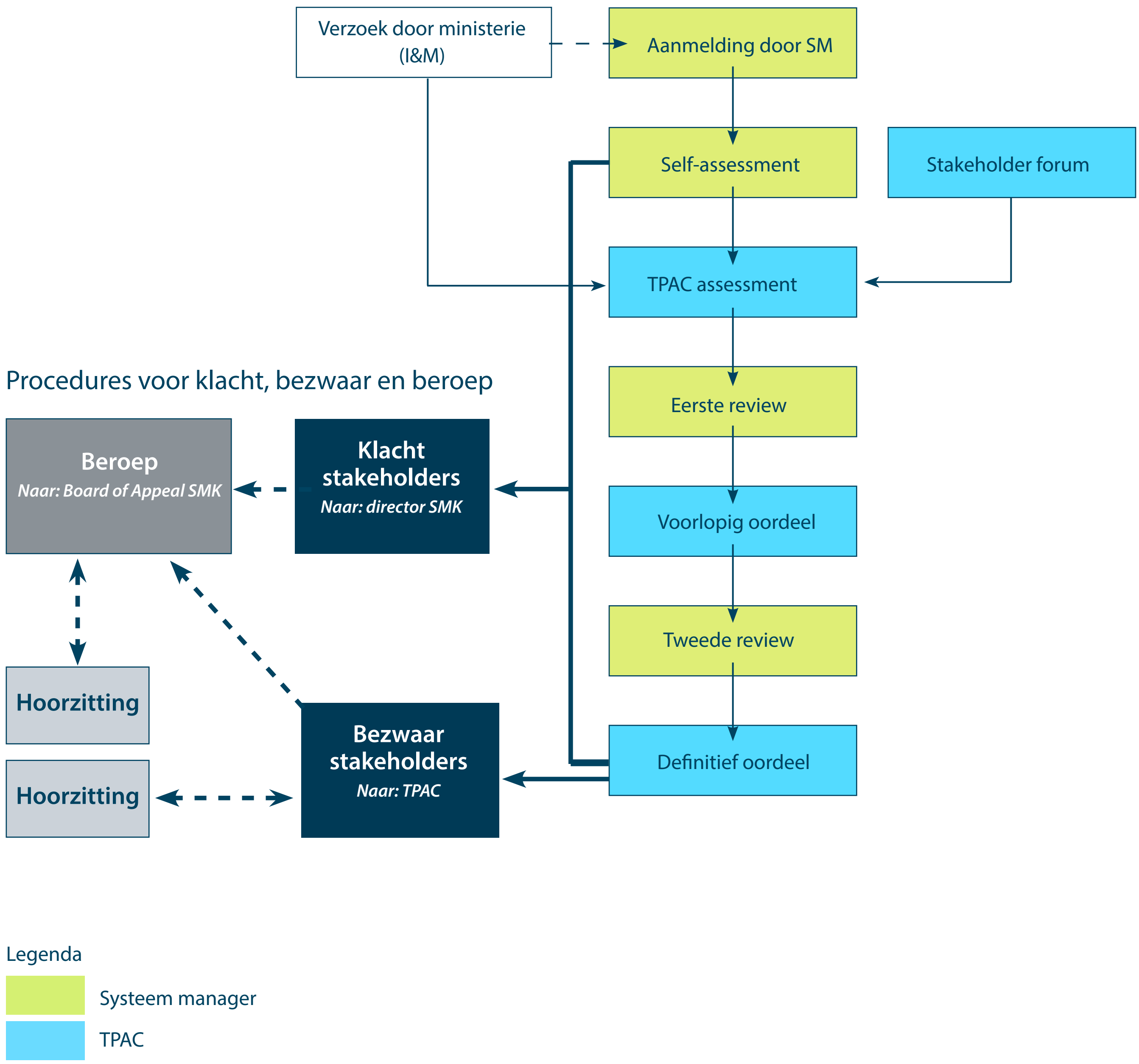
De Toetsingscommissie Inkoop Hout is geïnstalleerd (TPAC), met als taak al het hout (waaronder certificatiesystemen voor duurzaam hout) te toetsen, waarvan de aanbieder aannemelijk kan maken dat het voldoet aan de inkoopcriteria[4] (vastgelegd in TPAS). Daarmee ondersteunt TPAC de Rijksoverheid bij haar voornemen om vanaf 2010 100% duurzaam hout in te kopen. TPAC heeft als taak om op basis van haar deskundigheid hout te toetsen aan de inkoopcriteria voor duurzaam hout. Hieruit volgt een oordeel over of een schema voldoet aan de inkoopcriteria voor de Nederlandse overheid.

Vervolgens is het aan de verantwoordelijke bewindspersoon (staatssecretaris van IenM) om een besluit te nemen over acceptatie van een certificatieschema. De bevindingen van TPAC zijn dus een advies aan de bewindspersoon, waar hij of zij van kan afwijken.

[4] *Zie ook het Reglement Toetsingscommissie Inkoop Hout dat deel uit maakt van het Handboek SMK, te vinden op te TPAC website.*

TPAC hanteert een eigen toetsingsprocedure, die is vastgelegd in de 'User Manual'. Zie hieronder een visualisatie van deze procedure. In dit figuur zijn ook de procedures voor klacht, bezwaar en beroep opgenomen (zie hoofdstuk 4 voor een nadere toelichting).

Figuur 2.1 Procedure TPAC



2.2 Inkoopbeleid voor duurzaam hout door de Nederlandse overheid

Jaarlijks besteden de verschillende overheden tientallen miljarden euro's aan producten en diensten. De rijksoverheid wil met haar duurzaam inkoopbeleid de markt verduurzamen. Specifiek voor het duurzaam inkoopbeleid voor hout is een achterliggend doel om duurzaam bosbeheer te stimuleren.

In 2008 is bepaald dat alle rijksinstanties vanaf 2010 uitsluitend aantoonbaar duurzaam geproduceerd hout mogen inkopen en aanbesteden. Meerdere andere overheden hebben zich ook aan deze doelstelling gecommitteerd vanaf 1 januari 2015, maar provincies, gemeenten en waterschappen zijn hier niet toe verplicht. Deze doelstelling geldt voor alle aankopen en dus ook voor hout en houtproducten, zoals papier en meubilair. In juni 2008 heeft de Nederlandse overheid inkoopcriteria voor duurzaam geproduceerd hout vastgesteld.

Voor de implementatie van het duurzaam inkoopbeleid is het van belang dat het niet is toegestaan om als publieke inkoper te vragen naar een specifiek keurmerk, maar in de praktijk komt dit wel voor (beter bekend als 'FSC only'). Sinds 2008, toen de Rijksoverheid haar duurzaamheidsdoelstellingen neerzette, is meerdere malen in de Tweede Kamer gemeld dat één keurmerk voorschrijven niet is toegestaan voor overheden. In de nieuwe aanbestedingswet, die sinds 1 april 2012 van kracht is, is dit als volgt verwoord (artikel 2.76.5):

"Een aanbestedende dienst verwijst in de technische specificaties niet naar een bepaald fabricaat, een bepaalde herkomst of een bijzondere werkwijze, een merk, keurmerk of certificaat betreffende duurzaamheid, milieu of dierenwelzijn, dan wel gebaseerd op sociale overwegingen, een octrooi of een type, een bepaalde oorsprong of een bepaalde productie, waardoor bepaalde ondernemingen of bepaalde producten worden bevoordeeld of uitgesloten, tenzij dit door het voorwerp van de overheidsopdracht gerechtvaardigd is."

Op 18 juni 2015 attendeerde minister Plasterk (BZK) de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hierop. VNG heeft vervolgens een brief hierover naar alle gemeenten in Nederland gestuurd (brief VNG, 24 juli 2015).

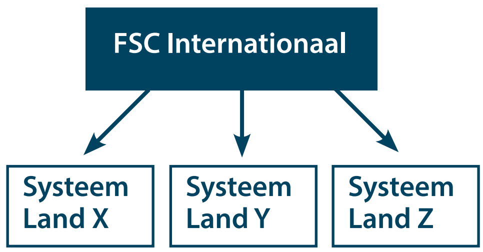
2.3 De houtmarkt en keurmerken voor duurzaam hout

11% van het bos wereldwijd is gecertificeerd als zijnde duurzaam beheerd. Als wordt uitgegaan van het areaal bos dat volgens FAO een productiedoelstelling heeft gaat het om 20%. Vooral in risicogebieden, zoals tropische gebieden, is het areaal gecertificeerd bos laag. In tropische gebieden is 6% van het tropisch bos met een productiefunctie gecertificeerd.

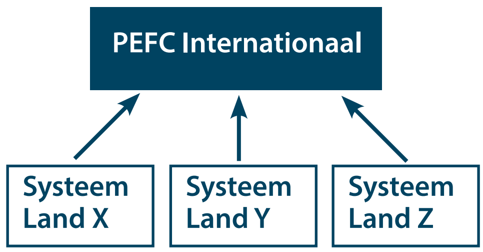
Er zijn hoofdzakelijk twee certificeringssystemen voor duurzaam hout, namelijk PEFC en FSC. Uitbreiding van gecertificeerd bosareaal is in ieders belang, maar er is ook sprake van concurrentie tussen deze twee keurmerken.

De opbouw van de keurmerken verschilt. FSC Internationaal heeft een eigen standaard die wordt uitgerold over de verschillende landen ('top down'). PEFC is opgebouwd uit verschillende nationale systemen die zich, na toetsing door PEFC, bij PEFC Internationaal kunnen aansluiten ('bottom up'). De onderstaande figuren visualiseren dit. Feitelijke consequentie hiervan is dat er meer variëteit bestaat op principe en criterianiveau bij PEFC. Bij FSC verschilt dit alleen op het niveau van indicatoren. TPAC heeft er daarom ook voor gekozen om de landenstandaarden bij PEFC ook te toetsen. Het verschil in opbouw brengt bijvoorbeeld met zich mee dat de grotere variëteit tussen de landenkeurmerken bij PEFC, meer dan bij FSC door kan werken in de toetsingsprocedure.

Figuur 2.2 Top down



Figuur 2.3 Bottom up



2.4 Toetsingscriteria en instrumenten in Europa

2.4.1 Wat is er aan systemen?

Niet alle EU lidstaten hebben een Timber Procurement Policy (TPP). Zes landen zijn zogenaamde 'frontrunners', te weten: Duitsland, Denemarken, Nederland, Verenigd Koninkrijk, België en Luxemburg.

Alle zes landen hebben een overheidsorgaan of onafhankelijk organisatie die verantwoordelijk is voor de beoordeling van duurzaam hout. Ze hebben tot doel om een oordeel uit te spreken over duurzaam hout, dit te promoten en de vraag ernaar te vergroten. Het gaat hierbij om:

- Duitsland: Thunen Institute en Federal Agency for Nature Conservation;
- Denemarken: The Nature Agency;
- Nederland: TPAC;
- Verenigd Koninkrijk: CPET;
- België: Agency for Nature and Forests;
- Luxemburg: heeft geen formeel beoordelingsproces.

Overige Europese landen volgen de minimale eis conform de EUTR (European Union Timber Regulation) of de bestaande EU GPP criteria (Green Public Procurement).

2.4.2 Hoe verhouden deze systemen zich tot elkaar?

Hieronder volgt een overzicht van de verschillende systemen en hun kenmerken. Op basis van dit overzicht kan worden bekeken welke overeenkomsten en verschillen bestaan. Hieronder volgt een korte toelichting op de overzichtstabel.

Institutionele aanpak

De zes landen hanteren niet allemaal dezelfde institutionele aanpak. In alle zes landen zijn de uitkomsten in de vorm van een (niet bindend) advies, maar de weg daarnaartoe verschilt. Zo zijn er verschillende varianten in de verantwoordelijke beoordelingsorganen:

- Onafhankelijke beoordelingsorganisaties (NL en VK);
- Overheidsorganen (België en Duitsland);
- Gebruik maken van de uitkomsten van beoordelingsorganisaties uit andere landen (Luxemburg);
- Een combinatie (Denemarken).

Toepassing van criteria

Luxemburg heeft de criteria overgenomen van het Verenigd Koninkrijk. De criteria van Denemarken lijken erg op die van het Verenigd Koninkrijk, maar heeft voor 'maintenance of forest resources and their contribution to global carbon cycles' en SFM aparte criteria. België en Nederland hebben hun criteria meer uitgebreid/in detail beschreven dan de andere landen. Nederland heeft meer diversiteit in de weging van de criteria. Dit leent zich niet voor 'mechanische scoring'. Daarom wordt in Nederland een professionele interpretatie gehanteerd om de scores van criteria niveau naar principeniveau te vertalen. De meningen verschillen of het VK een meer 'mechanische' weging hanteert.

Informatie die wordt meegenomen in de beoordeling

Nederland en het Verenigd Koninkrijk beoordelen alle relevante documenten (SFM, CoC standards, normatieve documenten en beleidsstukken). België en Denemarken nemen ook SFM en CoC standard mee en een selectie uit andere documenten. Naast de documenten van de keurmerken zelf, kan aanvullende informatie gebruikt worden. België, Nederland en het Verenigd Koninkrijk gebruiken auditrapporten en ander rapporten en publicaties. Nederland heeft een internetforum waar publiekelijk om aanvullende input gevraagd wordt. Het Verenigd Koninkrijk vraagt stakeholders om input in de vorm van een informatieronde. België, Nederland en het Verenigd Koninkrijk hebben ook contact met het certificatiesysteem en certificerende organisaties. In Nederland en België is er de mogelijkheid om een veldbezoek uit te voeren. Hier wordt nauwelijks gebruik van gemaakt.

Feedback van de keurmerken

De beoordelingsprocedures zijn veelal voorzien van een 'check' bij het keurmerk voor dat de beoordeling gefinaliseerd wordt. In Nederland zijn tijdens de procedure twee mogelijkheden voor het keurmerk om feedback te geven op de voorlopige resultaten. CPET heeft een vergelijkbare procedure. België en Denemarken hebben geen formele procedure om feedback van de keurmerken te ontvangen.

Bezwaar en beroepsprocedure

Nederland en het Verenigd Koninkrijk hebben bezwaar en beroepsprocedures waar zowel de keurmerken als de andere stakeholders gebruik van kunnen maken. Deze zijn in België en Duitsland niet aanwezig.

Geldigheid van de beoordelingen

Nederland en het Verenigd Koninkrijk hanteren beide een periode van vijf jaar. Daarna wordt het keurmerk opnieuw beoordeeld. Zowel België, Denemarken, Nederland en het Verenigd Koninkrijk doen wanneer de actualiteit daar aanleiding voor geeft een beoordeling op specifieke onderdelen.

Vergelijking tussen TPAC / SMK en CPET

De systemen en werkwijze van Nederland en het Verenigd Koninkrijk komen het meest met elkaar overeen. Beide hebben een onafhankelijk organisatie die de beoordelingen uitvoert (TPAC en CPET). Er zijn ook diverse verschillen te noemen tussen TPAC en CPET, namelijk:

- CPET is niet de commissie, maar de naam van het project (vergelijkbaar met de rol van SMK). Een technical panel (4 experts), dat periodiek bij elkaar worden geroepen, vervult de rol die TPAC in Nederland heeft. De leden van het CPET panel worden benoemd, net als bij TPAC;
- CPET wordt periodiek getenderd. Commerciële partijen kunnen hierop inschrijven;
- CPET heeft een andere manier van informatie-inwinning bij stakeholders en doet dit in mindere mate (mailing in plaats van een stakeholderforum);
- CPET beoordeelt anders, o.a. met een "peer review" en onderlinge vergelijkingen tussen keurmerken. Er is minder aandacht voor de uitwerking in de praktijk (CPET maakt geen gebruik van veldonderzoek);
- De rol van SMK (beheren van de commissie) wordt anders uitgevoerd door haar evenknie bij CPET. Zij zien zichzelf puur als facilitator. De beoordeling wordt geheel overgelaten aan het technical panel, terwijl SMK ook inhoudelijk betrokken is;
- CPET heeft een Reference Board.

De analyse van de zes Europese landen laat zien dat Nederland en het Verenigd Koninkrijk het meest uitgebreid zijn in hun beoordeling van duurzaam hout. Deze twee koplopers lijken in meerdere opzichten op elkaar, maar kennen ook enkele verschillen. De andere landen trekken zich vaak op aan de twee systemen (CPET en TPAC).

In maart 2016 wordt CPET opgeheven, omdat het VK vindt dat het inkopen van duurzaam hout goed geïmplementeerd is door overheidsinstellingen en CPET dus niet meer noodzakelijk is.

Tabel 2.1 Analyse zes Europese landen

	Verenigd Koninkrijk	Denemarken	Luxemburg	Nederland	België
Beoordeling door: Onafhankelijke commissie Overheidsinstelling	CPET	The Nature Agency	Geen: volgt CPET	TPAC	Agency for Nature and Forests
Bindend advies	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Objects of assessment: ▪ Standaard ▪ Normatieve documenten ▪ Beleidsdocumenten	 X X X	 X Deels Deels		 X X X	 X X X
Toetsing uitvoering door: ▪ Openbaar internetforum ▪ (Openbare) rapporten ▪ Audit rapporten ▪ Direct contact ▪ Veldbezoek	 X X X X Mogelijk	 Niet	 n.v.t.	 X X X X Mogelijk	 Nee X X X Onbekend
Scoringssysteem	Algemene criteria	Algemene criteria	n.v.t.	Principes	Principes
Mogelijkheid voor Feedback keurmerken	X	Geen formele procedures	n.v.t.	X	Geen formele procedures
Procedures klacht/bezwaar en beroep aanwezig? Voor keurmerken en stakeholders?	X X	Geen formele procedures n.v.t.	n.v.t. n.v.t.	X X	Geen formele procedures n.v.t.
Geldigheid beoordeling	5 jaar	Tot er substantiële veranderingen bij het keurmerk zijn	Tot er substantiële veranderingen bij het keurmerk zijn	5 jaar	Onbepaalde tijd
Toegestaan hout	FSC, PEFC	FSC, PEFC	FSC, PEFC	FSC, PEFC	FSC, PEFC

2.5 Relatie met EU beleid en wetgeving

2.5.1 FLEGT

In 2003 presenteerde de Europese Commissie het FLEGT Actieplan, dat als doel heeft om:

1. De ecologische en sociale schade van ongereguleerde en illegale houtkap tegen te gaan;
2. De inkomsten uit houthandel voor de vaak arme producentenlanden te verhogen;
3. Te voorkomen dat illegaal (en daarmee vaak goedkoper) hout duurzaam geproduceerd hout uit de markt drukt.

In het actieplan wordt een vernieuwende aanpak uiteengezet voor de bestrijding van illegale houtkap en worden de ontwikkelingslanden gesteund in hun streven naar goed bestuur met behulp van de stimulansen die de Europese interne markt in dit verband kan bieden. Het was een van de prioriteiten van de Europese Commissie voor het vervolg op de wereldtop van 2002 over duurzame ontwikkeling.

Het achterliggende doel is het bevorderen van duurzaam bosbeheer en duurzame ontwikkeling.

Inmiddels heeft het actieplan geleid tot twee belangrijke Europees wettelijke instrumenten: de FLEGT Verordening en de EU-Houtverordening.

FLEGT Verordening

De Verordening (2005) maakt het mogelijk dat de Europese Commissie onderhandelt met verschillende hout producerende landen buiten de EU over bilaterale overeenkomsten. In deze zogenaamde Voluntary Partnership Agreements (VPA's) komen de EU en de partnerlanden overeen het probleem van illegaal hout aan te pakken door middel van een gezamenlijke investering en aanpak teneinde goed bestuur van de bosbouwsector in het betreffende land te bevorderen en te versterken. Het gaat bijvoorbeeld om het verstrekken van technische en financiële assistentie ter versterking van goed bosbeheer, het opzetten van de noodzakelijke verificatiesystemen om illegaliteit te bestrijden en het vergroten van de belastinginkomsten uit de handel in hout. Door middel van een exportvergunning, afgegeven door het partnerland, verzekert de EU zich ervan dat het hout dat wordt ingevoerd vanuit FLEGT partnerlanden conform de wetten van het hout producerende land en met inachtneming van sociale en ecologische aspecten geoogst en verhandeld is. Hout uit FLEGT-landen zonder vergunning wordt niet toegelaten tot de EU. Ook voor producentlanden levert dit een belangrijk instrument op tegen illegale handel.

EU-Houtverordening

Deze verordening moet het bestaande beleidskader van de EU (waaronder het FLEGT vergunningstelsel) aanvullen en daardoor versterken ten behoeve van de bestrijding van illegale houtkap en van de daarmee samenhangende handel. Verschillende lidstaten, waaronder Nederland, hadden daarom gevraagd.

De EU-Houtverordening (EUTR), sinds 3 maart 2013 van kracht, verbiedt het in de handel brengen van illegaal hout en stelt eisen aan bedrijven die voor het eerst hout op de EU-markt brengen. Hierop zijn de TPAS-criteria later aangepast.

FLEGT hout voldoet niet (automatisch) aan de TPAS criteria. Op basis daarvan kan de Rijksoverheid het dus niet (automatisch) inkopen. De inpassing van het FLEGT-hout in het overheidsinkoopbeleid moet nog plaatsvinden.

2.5.2 Andere Europese afstemming en samenwerking

In april 2016 moet een Europese richtlijn worden geïmplementeerd die zich richt op het aanbestedingsbeleid van lidstaten. Een voorbeeld van zo'n voorschrift is dat lidstaten dienen aan te besteden op basis van criteria en niet mogen vragen naar een specifiek keurmerk. Eventuele veranderingen van TPAC moeten in lijn van deze richtlijn worden doorgevoerd.

Er bestaat ook de wens om duurzaam inkoopbeleid op Europees niveau af te stemmen / te coördineren. Dit lijkt echter nog ver weg. Inmiddels bestaat er een Europees 'Green Public Procurement' systeem waarin ook aandacht is voor duurzaam hout, maar deze criteria kunnen vrijwillig worden toegepast. Daarnaast proberen enkele lidstaten internationaal samen te werken op dit thema, maar zonder veel resultaat tot op heden.



3. De efficiency van TPAC en SMK

Dit hoofdstuk beschrijft de *efficiency* van TPAC, gericht op het doelmatig functioneren van de toetsingscommissie en de ondersteuning door SMK: over kennis en ervaring, betrouwbaarheid en onafhankelijkheid, nauwgezetheid en snelheid van werken.

De paragrafen 3.1 en 3.2 beschrijven de bevindingen uit de documentenanalyse en de (groeps)-interviews, paragraaf 3.3 omvat de conclusies van de evaluator.

3.1 TPAC

3.1.1 Kennis en ervaring

Deskundigheid

Algemeen beeld bij de stakeholders is dat de leden van TPAC deskundig zijn op hun vakgebied. Zij hebben allen expertise vanuit hun eigen invalshoek, die elkaar aanvult. Dit was ook het uitgangspunt bij de samenstelling van de commissie; op basis van de 3P's (people, planet, profit) is gezocht naar gebalanceerde samenstelling. In geval van vervanging van leden zijn profielen opgesteld en is de vacature openbaar gemaakt, ten behoeve van een goede invulling van de vacante positie.

De toetsingscommissie geeft zelf aan dat zij de afgelopen jaren in de uitvoering van verschillende toetsingen aanvullende inhoudelijke en systeemkennis en -ervaring heeft opgebouwd, mede op basis van de input die verkregen is vanuit de stakeholders (onder andere uit het stakeholderforum).

De stakeholders vinden dat TPAC momenteel over een goed (academisch) kennisniveau beschikt betreffende duurzaam hout. Enkele stakeholders vinden dat zij, via de mogelijkheden voor hoor en wederhoor (stakeholderforum, SMK-procedure klacht, bezwaar en beroep), zelf veel tijd en energie hebben moeten steken in het 'op niveau krijgen' van de kennis van TPAC. Daarnaast bestaat het beeld (met name vanuit de keurmerken PEFC en MTCS) dat de kennis en ervaring van TPAC, met de specifieke (landen)praktijk van (tropisch) bosbeheer, onvoldoende is.

3.1.2 Betrouwbaarheid en onafhankelijkheid

Maatregelen om belangenverstrengeling te voorkomen

Binnen het systeem is het van belang dat de beoordeling van de keurmerken gedaan wordt door een betrouwbare en onafhankelijke partij. Dit is de voornaamste reden dat deze beoordeling bij een onafhankelijke commissie is neergelegd. Er is TPAC veel aan gelegen om belangenverstrengeling te voorkomen, daarom hebben zij verschillende maatregelen genomen dit te borgen, te weten:

- Ondertekening van een benoemingsformulier, waarin de leden bij aanstelling verklaren onafhankelijk en zonder ruggenspraak te opereren;
- Verwoording in artikel 3 'Samenstelling' lid 3 in het 'Reglement Toetsingscommissie Hout': *"De commissieleden dienen belangenverstrengeling te voorkomen. Wanneer belangenverstrengeling optreedt, zullen zij de voorzitter hiervan op de hoogte stellen en zich onthouden van stemmen. De leden zullen de voorzitter en de stichting op de hoogte stellen van (neven)functies die van invloed kunnen zijn op hun onafhankelijkheid"* (zie Bijlage 6 voor het Reglement Toetsingscommissie Hout);
- Het beschikbaar stellen van een overzicht van nevenfuncties op de website van SMK (dit overzicht is via deze **link** (Ctrl + Click) te benaderen);
- Adequaat te reageren op geluiden (bijvoorbeeld uit het stakeholderforum) dat de commissie niet onafhankelijk zou zijn (via de volgende links wordt doorverwezen naar een voorbeeld van een **opmerking** (Ctrl + Click) en de **reactie** (Ctrl + Click) hierop).

Objectiviteit en onafhankelijkheid leden TPAC

De commissieleden van TPAC combineren dit werk met andere werkzaamheden. Aangezien zij expert zijn op dit specifieke onderwerp, vinden deze werkzaamheden soms plaats voor organisaties die ook betrokken zijn bij de keurmerken voor duurzaam hout. Het is daarom volgens TPAC vrijwel onvermijdelijk dat experts die in aanmerking komen voor deelname in de commissie op de een of andere manier in het verleden te maken hebben gehad met keurmerken voor duurzaam hout.

TPAC ziet zich zelf als een deskundige, technische, objectieve en adviserende commissie; dit wordt in zijn algemeenheid erkend.

De meerderheid van de stakeholders geeft aan vertrouwen te hebben in de objectiviteit en onafhankelijkheid van de commissieleden. Ondanks de getroffen maatregelen (zoals hiervoor beschreven) bestaat, door deze (voormalige) nevenfuncties, bij enkele stakeholders hierover toch twijfel. Het beeld bestaat dat FSC binnen TPAC een bepaalde voorkeur geniet (benoemd door PEFC en MTCS). Een groot deel van de stakeholders deelt deze twijfel niet, maar vindt wel dat alle schijn van belangenverstrengeling voorkomen moet worden. Het beeld van objectiviteit en onafhankelijkheid lijkt sterk samen te hangen met de positie van de stakeholder die zich hierover uitspreekt.

In het kader van voorliggende evaluatie is, aan de hand van de beschikbare documenten (waaronder de vergaderverslagen van de TPAC) en de interviews met de stake holders, geverifieerd of er basis is voor deze twijfel. Hieruit is gebleken dat TPAC diverse mogelijkheden (benoemingsformulier, Reglement Toetsingscommissie Hout, openbaar maken nevenfuncties) heeft gebruikt om de onafhankelijkheid van de commissie te borgen. Er zijn geen aanwijzingen gevonden in de geraadpleegde documenten dat er door de commissieleden substantieel anders beoordeeld wordt bij de beoordeling van de verschillende keurmerken.

Accreditatie TPAC

Verschillende stakeholders vragen zich af waarom TPAC niet geaccrediteerd is.

Certificerende instellingen kunnen geaccrediteerd worden, Dat betekent dat een accrediterende instelling controleert of de certificerende instelling (CI) de kennis en kunde in huis heeft om voor specifieke certificatieschema's goederen en diensten van bedrijven te certificeren. De accreditatie is dus altijd gekoppeld aan een schema.

Daarnaast accepteert de Nederlandse Raad voor Accreditatie (RvA) schemabeheerders. SMK is een door de Raad voor Accreditatie geaccepteerd schemabeheerder van Milieukeur, Groen Label Kas en Maatlat Duurzame Veehouderij. Bij acceptatie wordt gelet op zaken als stakeholderinbreng bij de totstandkoming van de criteria en mogelijkheden voor klacht, bezwaar en beroep. In andere landen hebben de nationale accreditatieraden niet zo'n voorziening om ook de schemabeheerder te controleren op hun kwaliteit en kunde.

Accreditatie van TPAC is in dit verband niet aan de orde omdat TPAC geen certificerende instelling is. Ook is TPAC geen schemabeheerder (het kan immers niet zelf de criteria wijzigen, dat kan alleen in opdracht van de staatssecretaris), acceptatie door de Raad van Accreditatie is daarom niet aan de orde. Daarvoor zou door de Raad van Accreditatie een nieuwe standaard moeten worden ontwikkeld.

Omdat SMK voor de certificatieschema's van de drie bovengenoemde programma's geaccepteerd is als schemabeheerder door de Raad van Accreditatie, wordt haar werkwijze voor die programma's en de daarbij behorende procedure 'klacht, bezwaar en beroep' wel gecontroleerd door de Raad van Accreditatie. Het feit dat SMK geaccepteerd is door de Raad van Accreditatie, (inclusief een procedure 'klacht, bezwaar en beroep'), is een van de redenen geweest dat het ministerie van VROM (nu IenM) TPAC onder de paraplu van SMK heeft geplaatst. SMK heeft destijds toegezegd dat zij TPAC zou beheren als ware het één van de door de Raad van Accreditatie geaccepteerde programma's.

3.1.3 Nauwgezetheid en snelheid van werken

Op grond van de geleverde rapportages hebben de stakeholders het beeld dat TPAC nauwgezet werkt. Ook de wijze waarop TPAC vragen beantwoordt (hoog detailniveau) bevestigt dit beeld.
De doorlooptijden van toetsingen zijn volgens verschillende stakeholders lang. Voor een deel hangt dit samen met de doorlooptijden die voortvloeien uit de TPAS-procedure en de SMK-procedure voor 'klacht, bezwaar en beroep', de mate waarin informatie wordt ingebracht op het stakeholderforum, en de tijd die keurmerken krijgen om te verbeteren. Ook wordt door stakeholders aangegeven dat het om complexe materie gaat, waarbij veel tijd zit in de details. Zorgvuldigheid kost nu eenmaal veel tijd. Stakeholders nemen waar dat de opgebouwde kennis de snelheid van werken heeft bevorderd.

TPAC heeft zich over het algemeen redelijk goed aan de gestelde termijnen gehouden. Dat er in de praktijk ook langere doorlooptijden voorkomen wordt onder andere veroorzaakt door de inhoudelijke tijd en aandacht die wordt besteed aan extra informatie die via het stakeholderforum wordt verkregen of door het gebruik van de gelegenheid die voor klacht, bezwaar en beroep in de toetsingsprocedure wordt geboden.

TPAC en SMK geven op jaarbasis uitvoering aan de geprogrammeerde activiteiten uit het werkplan en enkele niet-geprogrammeerde activiteiten (aanvullende vragen vanuit IenM). De uitvoering van de activiteiten vindt plaats binnen de beschikbaar gestelde en in de afgelopen jaren (afnemende) begroting. Voor zover SMK dit kan beoordelen, voldoet de nauwgezetheid en snelheid van werken aan de verwachtingen van de stakeholders.

3.2 SMK

3.2.1 De rol van SMK

Ondersteunende rol SMK

SMK ondersteunt TPAC. Zij bereidt de vergaderingen voor en een groot deel van de acties die uit de vergaderingen van commissie voortkomen worden uitgevoerd door SMK. Voor sommige stakeholders is niet geheel duidelijk dat SMK enkel en alleen een (procesmatig en inhoudelijk) ondersteunende rol heeft.

Communicatie

Vrijwel alle stakeholders geven aan dat er geen structureel contact is met SMK. Er is af en toe informeel contact. De kwaliteit en communicatie wordt door alle betrokkenen als goed ervaren.

3.2.2 Kennis en ervaring

Kennis SMK

SMK wordt gezien als een kundige organisatie met veel kennis over keurmerken. Er is destijds door het ministerie gekozen voor SMK, omdat dit een gedegen en onafhankelijke partij is met een ruime ervaring op gebied van milieukeuren. Net als voor TPAC, geldt ook voor SMK dat de keurmerken vinden dat SMK nu een adequaat kennisniveau heeft, en dat zij als keurmerken er zelf aan hebben bijgedragen om de kennis van SMK op dit niveau te krijgen.

3.2.3 Betrouwbaarheid en onafhankelijkheid

Maatregelen om onafhankelijkheid te borgen

In het Handboek SMK zijn de statuten van de stichting, de reglementen van de verschillende colleges van deskundigen en de processen van klachten, bezwaar en beroep opgenomen.

Intern ziet de Raad van Toezicht op grond van haar statuten toe op het beleid van de directeur (inclusief werving en ontslag) en de algemene gang van zaken. SMK beschouwt integriteit en onafhankelijkheid als een van haar kernwaarden. Dit bleek bijvoorbeeld bij de werving van de nieuwe SMK-directeur, waarbij 'integriteit en onafhanke¬lijkheid' een belangrijk onderwerp was.

Extern is het reglement 'klacht, bezwaar en beroep' in dit kader van belang. Als iemand twijfelt aan de integriteit of onafhankelijkheid van SMK-directeur of een van de medewerkers kan een klacht worden ingediend op de behandeling waarvan beroep mogelijk is. Dit beroep wordt door het College van Beroep behandeld, dat buiten de SMK-organisatie staat en onafhankelijk is. Nevenfuncties van medewerkers van SMK staan niet op de website.

Objectiviteit en onafhankelijkheid SMK

SMK wordt over het algemeen gezien als een betrouwbare en onafhankelijke organisatie. Soms wordt dit in twijfel getrokken.

In het kader van voorliggende evaluatie is geverifieerd of er basis is voor deze twijfel aan de hand van de beschikbare documenten en de interviews met de stakeholders. Op basis hiervan kan worden geconcludeerd dat SMK diverse mogelijkheden (Handboek SMK, Raad van Toezicht, reglement 'klacht, bezwaar en beroep') heeft gebruikt om de onafhankelijkheid te borgen. Er is geen aanwijzing gevonden in de geraadpleegde documenten dat SMK niet onafhankelijk zou hebben gehandeld.

3.3 Conclusies

In de voorgaande paragrafen zijn de bevindingen uit de documenten en de interviews weergegeven. In deze paragraaf, conclusies, is de evaluator aan het woord.

1. De werkwijze van TPAC en SMK is efficiënt. TPAC en SMK voeren hun taak op een georganiseerde en zorgvuldige wijze uit, en geven daarmee op jaarbasis uitvoering aan de geprogrammeerde activiteiten uit het werkplan en enkele niet-geprogrammeerde activiteiten (aanvullende vragen vanuit IenM). De daarvoor benodigde contacten met de systeemmanagers van de houtkeurmerken, IenM en andere stakeholders lopen vooral via SMK en zijn functioneel en afdoende. De uitvoering van de activiteiten vindt plaats binnen de beschikbaar gestelde en in de afgelopen jaren (afnemende) begroting, met een acceptabele balans tussen kosten en producten.

2. Het kennisniveau van TPAC en SMK is over het algemeen adequaat en de kennis van de leden van TPAC is voldoende complementair. Er bestaan verschillende beelden over de kennis en ervaring van TPAC met de specifieke (landen)praktijk van (tropisch) bosbeheer; op grond van deze evaluatie kan dit niet beoordeeld worden.

3. Er zijn enkele stakeholders die de objectiviteit en onafhankelijkheid van commissieleden van TPAC en medewerkers van SMK in twijfel trekken. In de documentenanalyse en de interviews zijn hiervoor geen aanwijzingen gevonden. SMK en TPAC hebben maatregelen getroffen om de objectiviteit en onafhankelijkheid te borgen:

   - SMK en TPAC zijn transparant over functies en nevenfuncties van TPAC-leden.
   - De TPAC-leden ondertekenen verklaringen (benoemingsformulier) met betrekking tot hun onafhankelijkheid.
   - In het Reglement Toetsingscommissie Hout is een artikel opgenomen om belangenverstrengeling te voorkomen.
   - Uit de analyse van de vergaderverslagen van de commissie komen geen aanwijzingen naar voren die de onafhankelijkheid van de commissie of SMK in twijfel trekken.
   - Dit beeld wordt ondersteund door het algemene beeld dat de commissie en SMK haar werk grondig en zorgvuldig doen.

4. Snelheid en nauwgezetheid van werken van TPAC en SMK zijn, binnen de marges en mogelijkheden van de TPAS-procedure en de SMK-procedure ('klacht, bezwaar en beroep'), goed.



4. De effectiviteit van TPAC: procedures en toetsingen

Dit hoofdstuk beschrijft de effectiviteit van TPAC, de vraag of de werkwijze van TPAC in voldoende mate bijdraagt aan het doel: het bieden van duidelijkheid of hout voldoet aan de TPAS-criteria of niet ("To verify whether timber certification systems meet these Procurement Criteria"). In dit hoofdstuk aandacht voor de toetsingsprocedure, het stakeholderforum, de SMK-procedure 'klacht, bezwaar en beroep', en de gerealiseerde toetsingen.

De paragrafen 4.1 tot en met 4.5 beschrijven de bevindingen uit de documentenanalyse en de (groeps)-interviews, paragraaf 4.6 omvat de conclusies van de evaluator.

4.1 Toetsingsprocedure

4.1.1 Korte karakteristiek van de TPAS systematiek

TPAC hanteert met TPAS een zelfstandig set van criteria. TPAC gebruikt deze criteria om een oordeel te kunnen uitspreken of hout aan deze criteria voldoet. SMK en TPAC hebben het scoringssysteem en de procedures zelf ontwikkeld, als onderdeel van hun opdracht. Hieronder volgt een korte uiteenzetting.

De beoordeling vindt plaats op twee niveaus/lagen, namelijk:

- Beoordeling op principeniveau (in overeenstemming, gedeeltelijk, niet) (zie Bijlage 6);
- Beoordeling op criterianiveau.

Er wordt vanuit vier inhoudelijk onderdelen gewerkt:

1. Sustainable Forest Management (SFM) standard: 9 principles and 40 criteria.
2. Chain of Custody (CoC) standard: 3 principles and 13 criteria.
3. Development, Application and Management (DAM) standard: 5 principles and 24 criteria.
4. Procedure on Endorsement of certification systems by a Meta system (PEM) standard: 1 principle and 17 criteria.

DAM and PEM standards require that systems operate in a way that is transparent, verifiable and accountable.

De criteria worden beoordeeld met scores:

=	Fully addressed
~	Partially addressed
≠	Inadequately addressed
n.r.	Not relevant
co.	Covered otherwise in legal and social context

Binnen een principe kan op sommige criteria negatief worden gescoord, zolang voldoende criteria binnen het principe voldoen. Ook de principes worden beoordeeld met scores:

2	Fully addressed
1	Partially addressed
0	Inadequately addressed

Wat de beoordelingsmethode betreft, voldoet hout aan de inkoopcriteria voor duurzaam hout door de Nederlandse overheid, indien voldaan wordt aan vier voorwaarden:

1. At least 50% of the principles score '2', the other principles score '1', 'not relevant' or 'covered otherwise'.
2. Within the social, ecological and economic aspect of SFM, at least one of the two principles scores '2'.
3. The fraction of the criteria that is 'inadequately addressed' shall be not more than 10% of the total of the 76 SFM, CoC and DAM criteria.
4. For meta-systems, the PEM principle scores '2'.

Ad 1. If one or more of the 17 principles score 'inadequately addressed', the certification system does not meet the Dutch Procurement Criteria.

Ad 3. The SFM standard includes two principles for each of the following aspects: people, planet and profit. If both principles of one aspect score 1 (or less), the certification system does not meet the Dutch Procurement Criteria.

Ad 4. If the number of criteria which are inadequately addressed exceeds 7, the certification system does not meet the Dutch Procurement Criteria.

Voordat TPAC de systematiek formeel is gaan toepassen, heeft het in 2008 een aantal proefbeoordelingen uitgevoerd. Er hebben vanaf 2009 met deze systematiek tien (her)beoordelingen plaatsgevonden (zie verder 4.4).

4.1.2 Korte karakteristiek van de toetsingsprocedure

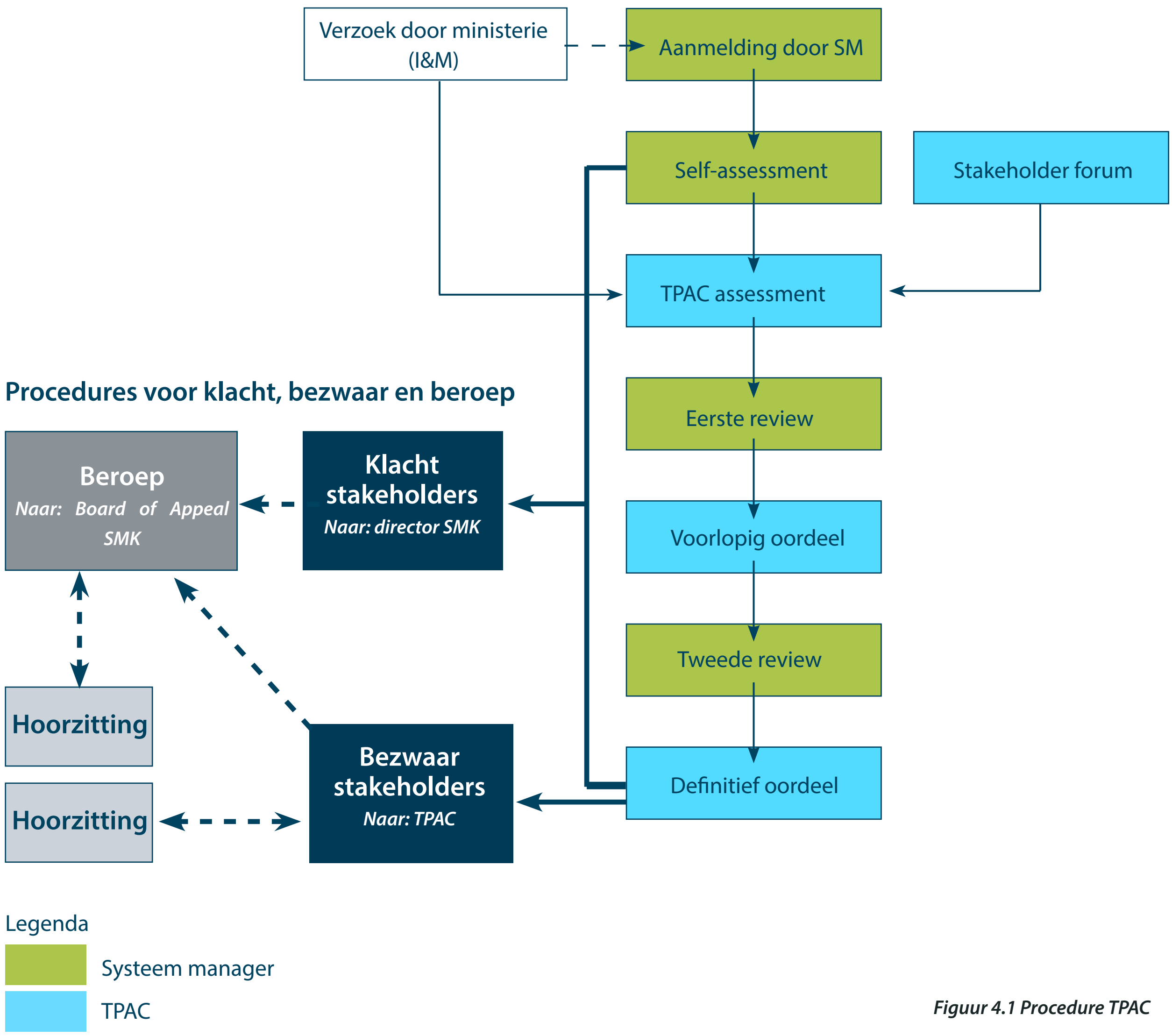
Figuur 4.1 geeft de TPAS-toetsingsprocedure en de SMK-procedure voor klacht, bezwaar en beroep van TPAC weer.

Na het besluit dat er een toetsing moet plaatsvinden, kan de systeemmanager van het keurmerk eerst een 'self-assessment' doen waarin deze laat zien in hoeverre het keurmerk voldoet aan de inkoopcriteria voor duurzaam hout door de Nederlandse overheid. Hiervoor maakt het keurmerk gebruik van standaarden en andere (officiële) documenten die zij meestuurt aan TPAC. Het self-assessment vindt in de praktijk vaker niet, dan wel plaats. Verklaring hiervoor is dat TPAC niet heeft gewacht tot dat dat systemen zich hadden aangemeld. TPAC kreeg de opdracht van de bewindspersoon (IenM) om te gaan toetsen en daarom is TPAC gestart. Hiermee nam TPAC de keurmerken de self-assessment min of meer uit handen. Vervolgens doet TPAC een eerste toetsing, daarbij worden de input van het stakeholderforum meegenomen. Als er geen self-assessment is gedaan, wordt een vooronderzoek verricht door SMK of een consultant. Na deze toetsing kan TPAC besluiten om meer informatie op te vragen bij de sy- steemmanager ('information request').

De systeemmanager mag een 'first review' (na de eerste toetsing) en een 'second review' (na het voorlopige oordeel) doen. Tijdens de eerste review kan de systeemmanager op alle punten reageren en wordt hij ook verzocht om alle 'information requests' te beantwoorden.

De tweede review is bedoeld als een finale check voordat TPAC haar finale oordeel geeft.

Het voorlopig oordeel is 'system conforming' of 'system not conforming'. Een positief oordeel kan worden afgegeven op voorwaarde dat er nog additionele informatie wordt aangeleverd. Ook het finale oordeel is 'system conforming' of 'system not conforming'. Dit oordeel is gebaseerd op de vastgestelde regels (zie paragraaf 4.1.1).



Figuur 4.1 Procedure TPAC

4.1.3 Werking

De werking van de toetsingsprocedure (inclusief het stakeholderforum) roept bij de stakeholders diverse beelden op.

Zorgvuldigheid en grondigheid

TPAC hanteert de toetsingsprocedure zorgvuldig en doet dit grondig. Dat is het algemene beeld bij alle stakeholders. TPAC kijkt op een behoorlijk hoog detailniveau of een keurmerk voldoet aan de criteria voor inkoop van duurzaam hout door de Nederlandse overheid. Inhoudelijk wordt altijd gerefereerd aan de criteria en de interpretatie ervan.

Gelijkwaardigheid

TPAC geeft aan dat ten behoeve van een consequente en gelijkwaardige beoordeling telkens wordt teruggegrepen op eerdere beoordelingen van andere keurmerken (of andere landen). Hoewel FSC een internationale standaard heeft, die door TPAC als 'koepel' wordt beoordeeld, komt bij FSC ook het nationale niveau aan bod. Onder andere door middel van beoordeling van enkele 'cases'. In 2011 zijn bijvoorbeeld FSC Rusland en FSC Maleisië beoordeeld.

Verschillende stakeholders (overheden, markt en keurmerken) vinden dat de toetsings¬procedure niet op gelijkwaardige wijze voor keurmerken wordt toegepast. Andere stakeholders geven aan dat er niet zozeer sprake is van een ongelijkwaardige beoordeling, als wel het feit dat bij het ene keurmerk de grondigheid van de beoordeling groter is dan bij het ander keurmerk. TPAC ontkent dit niet. Zij geeft aan dat gezien de ontwikkeling door de jaren heen (ook van de keurmerken zelf) de beoordeling zich door de jaren heen heeft ontwikkeld. Ook wordt de grondigheid van de beoordeling beïnvloed door de mate waarin het stakeholderforum wordt benut, en de mate waarin de mogelijkheden voor bezwaar en beroep worden gebruikt. In de ogen van TPAC gaan systeemmanagers wisselend om met kritiek (meer of minder actief).

Beeldvorming bij stakeholders over (on)gelijkwaardige behandeling en uitkomst van de toetsing hangt ook samen met transparantie in de overwegingen van TPAC en de werking van het stakeholderforum (zie verder paragraaf 4.2).

Transparantie

Op een aantal belangrijke elementen zijn TPAS/TPAC volgens de stakeholders helder en transparant. De criteria van TPAS en de werkwijze van TPAC zijn voor alle stakeholders bekend en helder. Over de werkwijze van TPAC wordt een zeer open en transparante uitleg gegeven.

De uitkomst van de toetsingsprocedure wordt voorgelegd aan de systeemmanagers van de keurmerken en het uiteindelijk oordeel van TPAC, alsmede de onderbouwing van dat oordeel, is vervolgens beschikbaar voor alle stakeholders.

Er zijn ook kritische kanttekeningen bij de transparantie van TPAC. Het gaat dan specifiek om de complexe methodiek van TPAS. Daarbij komt het beeld naar voren dat de score op principeniveau transparant is; alle principes moeten immers tenminste een voldoende scoren. Het 'scoren' op criteria (en het wegen van criteria) is minder transparant, zo komt naar voren in de interviews. In vergelijking met andere landen kent het Nederlandse systeem gedetailleerde criteria, die weliswaar zo objectief mogelijk zijn vastgelegd maar wel interpretatieruimte laten. De onderbouwing daarvan is expert-judgement en gaat over beargumenteren én consequent zijn (tussen systemen). De afwegingen die gemaakt zijn, zijn niet zichtbaar in het advies. Dit wordt door de meeste stakeholders (en vooral de keurmerken en NGO's) als een gemis gezien. TPAC kent en onderkent dit beeld en is van mening dat deze transparantie verbeterd kan worden als de TPAS-criteria worden aangepast. Daarbij is het onderscheid van belang tussen drie niveaus waarop weging plaatsvindt:

- Weging op niveau van het criterium;
- Weging om van criteriumscores naar score op principeniveau te komen. Dit niveau wordt vaak als weinig transparant ervaren. Dit vraagt om herziening van criteria;
- Weging om van principescores naar een eindoordeel te komen. Deze weging is volledig transparant (zie 4.1.1).

Effectiviteit

Effectiviteit gaat in op de mate waarin de toetsingsprocedure TPAC helpt haar doel te bereiken. Algemeen beeld is dat TPAC de toetsingsprocedure effectief toe past, gelet op de ruimte/mogelijkheden die de commissie heeft. De beoordelingen zijn duidelijk in hun boodschap (wel of niet conform) en dat wordt ook duidelijk gecommuniceerd volgens het merendeel van de stakeholders. Hiermee ondersteunt TPAC het Nederlandse overheidsbeleid voor de inkoop van duurzaam hout.

Dit beeld wordt niet door iedereen zo ervaren, waarbij vaak verwezen wordt naar de beoordeling van MTCS, waarin MTCS aanvankelijk 'conform' beoordeeld is en deze beoordeling, na bezwaar van de NGO's, in 'niet conform' is gewijzigd, waarbij een beroep van MTCC is verworpen.

4.1.4 Actualiteit

Actualisatie van TPAS

Bij de start van TPAC stond een periodieke herziening van TPAS gepland voor iedere 5 jaar, uit te voeren door een extern bureau. Bij een groot deel van de stakeholders is dit niet bekend. In de praktijk heeft deze herziening ook niet plaatsgevonden. IenM geeft aan dat hier destijds geen aanleiding voor was, onder andere vanwege de mogelijkheid om te komen tot samenwerking en coördinatie op Europees niveau.

Wel hebben TPAC en SMK in de afgelopen jaren verschillende aantekeningen ('placeholders') gemaakt voor verbetering van de Nederlandse Inkoopcriteria. De leden van TPAC geven zelf ook aan dat het goed zou zijn om het toetsingskader, en in het bijzonder de criteria, te herzien. Daarom staat een actualisatie nog steeds in de planning. Voor deze actualisatie wordt door IenM gekoerst op samenwerking en coördinatie op Europees niveau.

4.2 Stakeholderforum

4.2.1 Korte karakteristiek

Het doel van het stakeholderforum (op de website van TPAC) is om feiten en ervaringen van stakeholders te inventariseren over het functioneren van de keurmerken. Na een 'wrap up' van de informatie op het forum kan de systeemmanager van het betreffende keurmerk hierop reageren en eventueel aanvullende informatie toevoegen. Volgend op het eindoordeel rapporteert TPAC/SMK hoe zij met alle input is omgegaan. Het forum staat open voor een periode van vier weken na de start van de toetsingsprocedure. Deze termijn kan verlengd worden in overleg met de systeemmanager.

4.2.2 Beheer door SMK

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat SMK het stakeholderforum (en de veelheid aan informatie) goed beheert. Op basis van een stakeholderanalyse krijgen alle stakeholders een email, zodra het stakeholderforum open staat; daarna gevolgd door koepelorganisaties.

Van meerdere (Nederlandse) stakeholders zijn er positieve reacties op de werking van het forum. SMK gaat zorgvuldig om met de inbreng (bijvoorbeeld de afhandeling van veel aanvullende vragen). Zo wordt in het stakeholderrapport op elk commentaar een antwoord geformuleerd.

De leden van TPAC en SMK ervaren het stakeholderforum als nuttig (zie 4.2.4), maar ook tijdrovend.

4.2.3 Gebruik en gebruikersvriendelijkheid

Technische verbeteringen

Het stakeholderforum was aanvankelijk een softwaretool; een site waar je per criterium kon aanklikken en op elkaar kon reageren (discussie over ieders reactie). Dit was onoverzichtelijk voor SMK. SMK heeft ervoor gekozen om dit te veranderen. Om de discussies beter te structuren, is het systeem 'lichter' gemaakt, door alleen nog maar te werken met word-formulieren. Hierdoor is het forum toegankelijker voor stakeholders uit andere landen (met soms minder stabiele internetverbinding).

Voorwaarde van het stakeholderforum: eerst naar het keurmerk zelf

Vóór 2010 konden alle stakeholders alles (opmerkingen, klachten, incidenten) melden via het stakeholderforum, maar vanaf 2010 is de User Manual opgenomen dat de commissie verwacht dat stakeholders, waar passend, eerst de klachtenprocedure van het certificatiesysteem (i.c. keurmerk) hebben gevolgd ("The Committee expects that stakeholders have persued the certification systems' official complaints procedures where appropriate"). TPAC/SMK geven aan dat de input op het stakeholderforum nog niet vaak op dit onderdeel van het User Manual is geselecteerd. TPAC en SMK zijn het eens dat zij in de toekomst wel strikter mogen zijn in het toepassen van deze regeling[5].
Deze route, eerst indienen bij het keurmerk zelf, sluit aan bij de daarvoor bedoelde klachtenprocedure van de keurmerken zelf.

Anonimiteit

Alleen TPAC kan zien wie wat inbrengt. Er is gekozen om voor andere inbrengers alleen te laten zien wat ingebracht wordt, maar niet door wie. Er wordt (ook binnen categorieën van stakeholders) wisselend gedacht over de voor- en nadelen van anonimiteit. Meerdere stakeholders zijn blij met die anonimiteit. Enkele stakeholders geven aan dat alleen in zeer specifieke gevallen het forum anoniem zou moeten kunnen zijn, bijvoorbeeld voor klokkenluiders. Anoniem indienen kan een verkeerde indruk geven in het geval dat bijvoorbeeld één persoon heel veel input geeft. Door TPAC is aangegeven dat, als dit al het geval zou zijn, deze inbreng door TPAC gebundeld zal worden.

[5] Stakeholders hebben allerlei vormen van klachten en opmerkingen. Dit kan worden ingebracht bij verschillende ingangen (het keurmerk, de certificerende instelling, de internationale standaard). NGO's geven aan ook klachten direct bij de keurmerken in te dienen, maar krijgen soms de indruk dat daar weinig mee wordt gedaan.
Klachten gaan vaak over het functioneren van het keurmerk in de praktijk en dit valt niet onder de regeling uit het User Manual dat eerst de klachtenprocedure van een keurmerk dient te worden gevolgd. Bij specifieke cases geldt deze regeling wel. TPAC legt dan de vraag voor aan het keurmerk om te verifiëren wat daar mee is gebeurd. Dit is in de praktijk van TPAC tot nu toe nog niet gebeurd. Bij de toetsing van FSC werden geen specifieke cases ingebracht en dus is de ingebrachte informatie in de beoordeling betrokken.
Bij nadere analyse van de beoordelingsprocedures blijkt dat TPAC in elke procedure van beoordeling en advies zorgvuldig en grondig kijkt naar de ingebrachte kritiek. Ook in de beoordeling van PEFC is eerder ruimhartig omgegaan met ingebrachte kritiek.

Hoeveelheid van de inbreng verschilt per stakeholder

Voor deze evaluatie is, onder meer vanwege die anonimiteit, niet vast te stellen hoeveel inbreng iedere stakeholder heeft gegeven op het stakeholderforum. Hoewel we dit dus niet hebben kunnen meten, kunnen we wel een beeld schetsen op basis van de gesprekken. Het forum lijkt in grotere mate te worden gebruikt door NGO's en in mindere mate door inkopers, overheden, marktpartijen en keurmerken. De ministeries zijn niet actief op het stakeholderforum. Dat is een bewuste keuze om zich niet in het advies te mengen. Keurmerken en marktpartijen geven geen kritische input, omdat zij daar (strategisch gezien) geen belang bij hebben.

Hoeveelheid van de inbreng verschilt per toetsing

Veel NGO's hebben meer informatie aangeleverd bij de toetsing van PEFC en MTCS dan bij FSC. Deze onevenwichtige input op het stakeholderforum kan volgens de NGO's legitieme redenen hebben en dit hoeft dus niet per se slecht te zijn. Hierdoor is echter de mate waarin een keurmerk is onderzocht verschillend. Er is nog steeds een gelijke behandeling door TPAC, maar de grondigheid van het onderzoek door TPAC neemt toe naar mate er meer (tegenstrijdige) informatie of klachten zijn aangeleverd op het stakeholder¬forum. PEFC en MTCC ervaren dit als een ongelijke en oneerlijke behandeling. Daarbij wordt er bovendien op gewezen dat een aantal NGO's in het bestuur zitten van FSC. Zo zou er nauwelijks kritiek zijn geleverd van NGO's op toetsing van FSC. De veronderstelling van PEFC en MTCC is dat TPAC (door de onevenwichtige inbreng op het stakeholderforum) PEFC en MTCS kritischer en in meer detail heeft getoetst dan FSC.

4.2.4 Toegevoegde waarde

Het stakeholderforum wordt door veel partijen ervaren als een geschikt middel om (naast de zeer beperkt gebruikte optie van veldonderzoek) praktijkinformatie op te halen en eventuele misstanden anoniem te melden. Het stakeholderforum heeft op grond van dit beeld een grote toegevoegde waarde.

4.3 SMK-procedure 'klacht, bezwaar en beroep'

4.3.1 Werking

Hanteerbaarheid en werkbaarheid

Het algemeen beeld is dat alle partijen tevreden zijn met de procedurele gang van zaken. De uitvoering is professioneel volgens alle stakeholders. Wel is er voorafgaande aan en tijdens de procedures behoefte aan meer (voortgangs)informatie. Een kanttekening bij de werkbaarheid is dat de procedures (vanuit de NGO's en keurmerken) veel tijd en geld kosten.

Mogelijkheden voor systeemmanagers en NGO's

Er zijn voldoende mogelijkheden voor klacht, bezwaar en beroep. De mogelijkheden zijn zowel door de NGO's als de systeemmanagers ingezet. Een constatering is dat er meerdere bezwaren zijn ingediend door NGO's tegen een de beoordeling door TPAC van PEFC en MTCS, terwijl deze organisaties in het bestuur zitten van FSC.

4.3.2 Acceptatie oordelen van het College van Beroep

De procedures (zowel bezwaar als beroep) worden op een professionele wijze uitgevoerd. De perceptie van TPAC en SMK is dat de resultaten worden geaccepteerd door alle stakeholders. Vooral stakeholders die zich 'gedupeerd' voelen door de uitkomst van de procedures, hebben hier wel moeite mee; een enkel keurmerk geeft aan moeite te hebben met de term 'geaccepteerd'

4.3.3 Toepasselijkheid, efficiency en effectiviteit SMK-procedure voor TPAC

De 'zwaarte' van de procedure

De 'SMK-procedure klacht, bezwaar, beroep' wordt door meerdere stakeholders als 'zwaar' ervaren. De meningen verschillen of dit wenselijk is. Sommigen vinden dat een zware procedure nodig is voor zware en complexe maatschappelijke vraagstukken zoals duurzaam hout. Er zijn grote belangen mee gemoeid, onder andere voor de mensen in de bosgebieden. De zwaarte van de procedure staat volgens die stakeholders dus in redelijke verhouding tot het onderliggende belang.

Anderen vinden het juist niet gepast dat er zo'n zwaar formele procedure bestaat voor een adviescommissie. Volgens IenM daagt de relatief zware procedure (van klacht, bezwaar en beroep) uit om veel gewicht te hangen aan een advies. Volgens betrokken stakeholders (TPAC, SMK en IenM) is er destijds voor deze procedure gekozen omdat dit een bestaande gang van zaken was waar SMK ervaring in had bij andere onderdelen (producten en diensten) van haar organisatie en omdat er geen geschikte alternatieven voor handen waren.

Tabel 4.4 Nadere analyse van de door TPAC uitgevoerde procedures van beoordeling en advies sinds 2008
De tabel is bedoeld om iets meer inzicht te geven in het feitelijke verloop van de beoordelingsprocedures. De informatie in de tabel is tot stand gekomen op basis van geraadpleegde formele documenten over de procedures.

Termijnen volgens de User Manual (geciteerd):
Bezwaar: "Within six months after the notice of objection was lodged, the Committee will give a verdict.
If necessary, this term can be prolonged with a maximum of six months".
Beroep: "Within six months after the notice of appeal was lodged, the respective organ will come to a decision which will be communicated as soon as possible.
If necessary, the term of six months can be extended with a maximum of six months. "

Toetsing	Doorlooptijd	Gebruik stakeholderforum	Bezwaar en beroep	Na def. advies TPAC	Bijzonderheden
FSC Internationaal	▪ Start: juni 2008 ▪ Final Judgement: November 2008 'Conform' ▪ *In 2011 case study onderzoek ter voorbereiding op toetsing 2013: Rusland, Maleisië. Uitkomsten in augustus 2012 (verantwoording in stakeholderforum report 2015)* [6] ▪ Start: Maart 2013 ▪ Final Judgement: Maart 2015 'Conform'	▪ Bijdragen: ±2 pagina's ▪ Negen posts op het stakeholderforum. Drie algemene opmerkingen en zes met betrekking op Sustainable Forest Management (SFM). Deel is anoniem en een deel is met naam bekend. ▪ Bijdragen: ±28 pagina's ▪ Een groot deel van de opmerkingen ging in op de interim standaarden en rol van certificerings-instellingen in enkele landen. ▪ Het forum stond open van 19 maart tot 15 april 2013	Geen		Anderhalf jaar opschorting van de toetsing (van Q2 2012 t/m Q3 2013). Verbeteringen van de huidige standaard zijn voltooid in februari 2015 en de nieuwe standaarden zullen ingaan per december 2015.
PEFC Internationaal	▪ Start: maart 2008 ▪ Voorlopig oordeel: 23 december 2009 ▪ Tweede review door keurmerk: 11 januari 2010 ▪ Conform verklaard eind februari 2010 ▪ Berichtgeving naar keurmerk: 23 april 2010	▪ Toetsing juni 2010: ▪ Op het stakeholder forum heeft TPAC in totaal 24 reacties ontvangen, waaronder een uitgebreid rapport van Milieudefensie met een viertal cases van mogelijke non-conformiteiten op het gebied van o.a. conversie. ▪ Het forum stond open van 8 september tot 5 oktober 2009	Bezwaar ingediend door WNF, Greenpeace, NCIV, ICCO en Milieu-defensie Op …. 1x beroep (9 maanden geduurd), ingediend op 14 juli 2011 door NGO's, hoorzitting op 13 maart 2012, verworpen.		Stakeholder forum: de informatie gaf reden tot onderzoek van vier cases. Twee cases betroffen incidenten, twee andere moesten nader worden onder-zocht. Tot die tijd is gekozen voor een gekwalificeerde goedkeuring van PEFC Internationaal; "for the Dutch market" is aan het oordeel toegevoegd. In 2012 heeft TPAC de AFS en SFI case onderzocht en in 2013 geconcludeerd dat AFS en SFI op de in de case genoemde criteria nagenoeg aan de Nederlandse Inkoopcriteria voldeden en dat er de praktijk destijds geen sprake was van schending van de respectievelijke SFI en AFS criteria.
PEFC Duitsland	▪ Start: eind 2007 ▪ Final Judgement: November 2008 'Conform' (rectificatie op twee punten in juni 2009)	▪ Zeven posts op het stakeholderforum. Vijf over Sustainable Forest Management (SFM) en twee over Development, Application and Management of Certification (DAM). Merendeel is anoniem. ▪ Het forum stond open van 24 juni tot 24 juli 2008	N.v.t.		
PEFC Finland	▪ Conform verklaard in november 2008 (rectificatie in juni 2009)	▪ Negen posts op het stakeholderforum. Allen over Sustainable Forest Management (SFM). Merendeel is met naam bekend. ▪ Het forum stond open van 24 juni tot 24 juli 2008	N.v.t.		
PEFC Zweden	▪ Conform verklaard op 19 juli 2009 (rectificatie in augustus 2011)	▪ Zes posts op het stakeholderforum. Vier over SFM en twee met betrekking op DAM. Afzenders bekend. ▪ Het forum stond open van 2 maart tot 7 april 2009	N.v.t.		
PEFC België	▪ Conform verklaard op 22 december 2009	▪ Acht posts op het stakeholderforum. Vier over SFM, één over CoC, twee over DAM en een algemene post. Merendeel is anoniem. ▪ Het forum stond open van 2 maart tot 7 april 2009	N.v.t.		
PEFC Oostenrijk	▪ Conform verklaard op 18 januari 2010	▪ Er zijn 22 opmerkingen gepost. 15 met betrekking tot SFM, 2 met betrekking tot CoC en 5 met betrekking tot DAM. Allemaal door WWF. ▪ Het forum stond open van 8 september tot 5 oktober 2009	N.v.t.		
MTCS	▪ Conform verklaard begin maart 2010 ▪ Niet conform verklaard eind oktober 2010 ▪ In mei 2011 stelt de staatssecretaris aan de Kamer voor om de beroeps-procedure niet af te wachten en MTCS per 1 juli 2011 toe te laten ▪ In 2011 en 2012 zijn audits uitgevoerd. ▪ In mei 2013: TPAC concludeert dat knelpunten niet zijn weggenomen. ▪ In juni 2014: 7 van de 9 criteria = voldoende.	▪ Op het stakeholderforum ten aanzien van MTCS heeft TPAC in totaal zeven reacties ontvangen, waaronder een uitgebreid rapport van Greenpeace met informatie over mogelijke non-conformiteiten op het gebied van inheemse volken en conversie. Ook de overige reacties hadden met name betrekking op deze onderwerpen. ▪ Het stakeholderforum stond open van 29 april tot 4 juni 2009	1x bezwaar (aangetekend op 9 april 2010 door NGO's) 1x beroep (aangetekend in december 2010 door MTCS, hoorzitting op 19 oktober 2011, werd niet gehonoreerd door College van Beroep)	Kort geding Aanvullende vragen aan TPAC	Op 15 oktober 2010 is door MTCC een klacht ingediend bij de directeur SMK toen zij het advies aan de minister van VROM over de conformverklaring van MTCS uitstelde vanwege eerder vermeld bezwaar van de NGO's

[6] *Naar aanleiding van de toetsing van FSC International in 2008 zijn er vragen over mogelijke onregelmatigheden in deze twee landen gesteld. Er zijn vervolgens ter voorbereiding van de hertoetsing in 2013 casestudies naar deze twee landen uitgevoerd, zodat er in de toetsing van 2013.*

4.4 Gerealiseerde toetsingen

4.4.1 Analyse van de door TPAC gerealiseerde toetsingen

Sinds 2008 (her)beoordeelde TPAC de volgende certificatiesystemen:

- FSC Internationaal, met extra aandacht voor:
  - Rusland
  - Maleisië
- PEFC Internationaal
- PEFC systemen van:
  - Duitsland
  - Finland
  - Zweden
  - België
  - Oostenrijk
  - Maleisië (MTCS)

In tabel 4.4 is een nadere analyse van de uitvoering van deze procedures van beoordeling en advies opgenomen, waarbij een aantal kernmerken is gehanteerd die het verloop van de procedure karakteriseren.

Uit tabel 4.4 kan een aantal waarnemingen worden afgeleid:

- Een langere duur van de procedures wordt veroorzaakt door de verificatie van aanvullende informatie die via het stakeholderforum wordt verkregen, of doordat gebruik wordt gemaakt van de gelegenheid voor bezwaar en beroep;
- In alle procedures speelt informatie verkregen via het stakeholderforum een rol. Stakeholders hebben dus in alle procedures van deze voorziening gebruik gemaakt;
- Er is in twee procedures gebruik gemaakt van de gelegenheid voor klacht, bezwaar en beroep. In de overige acht niet;
- De procedures voor beoordeling en advies van PEFC Internationaal en MTCS zijn bewerkelijker gebleken dan de andere uitgevoerde toetsingen.

4.4.2 Kwaliteit en toepasselijkheid

Oplevering en publicatie van toetsingen

Bij oplevering en publicatie van toetsingen wordt door SMK en TPAC afstemming gezocht met het ministerie van IenM over de procedurele afhandeling van de beoordeling. Opgeleverde adviezen worden door IenM niet gecheckt op kwaliteit; IenM heeft vertrouwen in de kwaliteit van het advies. TPAC vindt het van belang om de beoordeling inhoudelijk zuiver te houden; bijkomende proces- en contextinformatie wordt apart opgenomen in een begeleidende brief.

Nadat TPAC haar advies heeft opgeleverd aan de staatssecretaris, is het aan de staatssecretaris hoe en wanneer het advies openbaar wordt gemaakt. TPAC hecht sterk aan snelle openbaarmaking, maar de staatssecretaris kan op basis van andere overwegingen een opportuun moment uitkiezen. Dit moment komt niet altijd overeen met de wens van SMK, zoals het geval was bij de openbaarmaking in maart 2015 van het (positieve) toetsingsresultaat over FSC.

Acceptatie van toetsingen bij stakeholders

De output (de adviezen) van TPAC wordt internationaal geaccepteerd (“het oordeel van TPAC doet er toe”), hoewel sommige stakeholders TPAC en haar beoordelingen niet wil erkennen.

Een recent voorbeeld hiervan is het oordeel van TPAC over FSC in 2015. De Maleisische vakbond MTUC stelt dat dit positieve oordeel onterecht is omdat er sprake zou zijn van schending van de rechten van arbeiders bij een FSC gecertificeerd bedrijf in Fiji. Op 24 november 2014 diende de internationale vakbond BWI een klacht over Fiji in bij FSC, deze wordt nu door FSC onderzocht. Voor TPAC’s oordeel over FSC heeft de klacht vooralsnog geen consequenties, in de eerste plaats omdat deze nog in behandeling is. Eerder (april 2013) was er al commotie rondom het actieplan dat FSC had opgesteld naar aanleiding van het onderzoek van TPAC. Verschillende partijen waren verbolgen omdat men de indruk kreeg dat FSC wegkwam met fouten, bijvoorbeeld ten aanzien van de rechten van inheemse volken, die bij MTCS wel tot een non-conform oordeel hadden geleid. Het antwoord dat de aspecten zouden worden meegenomen in de hertoetsing van FSC was zeker niet voor alle partijen afdoende. Gelet op de User Manual zou de vraag kunnen worden gesteld waarom TPAC de goedkeuring niet heeft ingetrokken. TPAC geeft als verklaring dat de situatie niet zodanig was dat de commissie tot die afweging zou moeten komen.

Veldonderzoek

In de praktijk richt TPAC zich op een toetsing ‘van papier’. Praktijkinformatie wordt betrokken in de beoordeling via het stakeholderforum en auditrapporten. De resultaten van veldonderzoek dat wordt uitgevoerd door de onafhankelijke toezichthouders / auditors (internationaal opererende bedrijven die veelal op meerdere keurmerksystemen toezicht houden), maakt onderdeel uit van de auditrapporten.

De werkwijze van TPAC biedt (volgens de User Manual) de mogelijkheid om veldonderzoek in te zetten. Op 29 augustus 2011 is een aantekening (‘placeholder’) tijdens vergadering met oog op verbetering van TPAS en TPAC) benoemd. Het gaat erom dat TPAC wil nadenken over hoe zij, naast auditrapporten, additionele veldinformatie kan verzamelen in situaties waarin andere bronnen ontoereikend zijn. Voor TPAC is veldonderzoek dus geen primaire taak, maar kan het behulpzaam zijn als helderheid niet op andere wijze verkregen kan worden.

Er bestaan verschillende meningen over veldonderzoek door TPAC. Enkele stakeholders (NGO’s, FSC) zijn voorstander van (meer) veldonderzoek door TPAC. De keurmerken PEFC en MTCS vinden dit niet (primair) tot de rol van TPAC horen en wijzen op de rol van internationale toezichthouders en auditors.

Tot op heden heeft eenmaal een veldonderzoek in Wallonië (België) plaatsgevonden in 2009. Daarnaast is Maleisië twee keer bezocht door een vertegenwoordiger van TPAC: een uitgebreid veldbezoek in 2009 en een driedaags bezoek begin 2015. Tijdens het laatste bezoek is met stakeholders in Maleisië gesproken.

4.4.3 Onderscheid beoordeling/advies en besluitvorming

Al eerder is het belang van het onderscheid tussen het deelsysteem advies (TPAC) en het deelsysteem besluit (staatssecretaris) onderstreept. Indien het (uiteindelijke) resultaat van beide deelsystemen met elkaar overeenkomt, zoals vaak het geval is geweest, is dit onderscheid helder en transparant en geeft geen aanleiding tot discussie.
Bij de beoordeling van MTCS is dit anders verlopen. Het langdurige besluitvormingstraject dat in deze procedure op het advies van TPAC volgde blijkt gevolgen te hebben voor de wijze waarop stakeholders de werking van het deelsysteem advies beleven.

Na een aanvankelijke conform beoordeling leiden bezwaren van NGO's er in 2010 toe dat TPAC MTCS in tweede instantie en op basis van aanvullende informatie niet conform beoordeelt. Bezwaar hiertegen van MTCC wordt door het College van Beroep in oktober 2011 afgewezen. Het College oordeelt dat TPAC op juiste wijze tot haar oordeel en advies is gekomen.

Als de staatssecretaris van IenM in de besluitvorming inzet op het tijdelijk en onder voorwaarden toelaten van MTCS tot het Nederlandse inkoopbeleid en daartoe het inkoopbeleid voor de Nederlandse overheid aanpast, ontstaat een situatie waarvoor in de procedures geen duidelijk protocol bestaat. De voorwaarden aan MTCC betreffen het binnen twee jaar doorvoeren van verbeteringen in MTCS op de criteria waarop door TPAC negatief is beoordeeld.

Het deelsysteem besluitvorming vraagt in de periode 2013 – 2015 het deelsysteem beoordeling en advies een aantal keren om aanvullende beoordeling en advies. In mei 2013 wordt TPAC gevraagd om te beoordelen in hoeverre MTCC is geslaagd in het wegnemen van tekortkomingen. TPAC oordeelt dat MTCS op 2 van de 9 criteria niet voldoet. De reeds gerealiseerde verbeteringen vormen de basis voor interimbeleid en tijdelijke toelating met voorwaarden voor verdere verbetering. In september 2015 wordt TPAC gevraagd om een 'expert-judgement' op de openstaande punten van MTCS.

Deze aanvullende adviezen maken deel uit van een intensief traject tussen de Nederlandse besluitvormers en de betrokken partijen en stakeholders in Maleisië. In no vember 2013, januari en juli 2015 bezoeken Nederlandse politieke delegaties Maleisië. In juli 2015 maakte een vertegenwoordiger van TPAC/SMK hiervan deel uit. Er wordt in alle openheid met MTCC en alle relevante stakeholders rond het bosbeheer gesproken over de voortgang en het herstellen van tekortkomingen op de twee criteria waarvoor voorwaarden zijn gesteld.

Op 26 januari 2016 is door de staatssecretarissen van IenM en EZ aan de Tweede Kamer het voornemen aangekondigd om MTCS als keurmerk toe te laten. Dit is mede gebaseerd op het expert-judgement dat door TPAC op 30 oktober 2015 aan het Ministerie van IenM is aangeboden. Voordat dit voornemen wordt geeffectueerd zal TPAC worden gevraagd om door middel van een veldonderzoek te checken of de gebleken verbeteringen in de procedures van MTCS ook in de praktijk van het bosbeheer in Maleisië effect sorteren.

Uit de voor de evaluatie gevoerde gesprekken kunnen de volgende observaties over de interactie tussen de deelsystemen advies en besluitvorming worden gedaan.

- De aanvullende adviezen worden door de twee Ministeries gezien als onderdeel van het afronden van de besluitvorming, die is begonnen met de niet-conform beoordeling van MTCS door TPAC in 2010 en de daarop volgende procedure van klacht, bezwaar en beroep, waarin het College van Beroep uitsprak dat TPAC op juiste wijze tot haar oordeel was gekomen. Het ontbreken van een protocol voor aanvullende advisering heeft er toe geleid dat er niet opnieuw een stakeholder forum is opengesteld met de daarbij behorende actieve uitnodiging. Stakeholders hebben wel op eigen initiatief inbreng kunnen leveren. Deze inbreng is door TPAC meegenomen in de aanvullende advisering;
- De aanvullende opdracht aan TPAC (expert-judgement openstaande punten) om een onafhankelijk oordeel uit te spreken over een aantal openstaande punten, wordt door de buitenwereld beleefd als onduidelijk en niet transparant. Onduidelijk, als het gaat om de opdracht en de procedure; niet transparant als het gaat om de niet actieve benadering van stakeholders om informatie in te brengen. Daardoor kan, in ieder geval voor de buitenwereld, de indruk ontstaan dat de deelsystemen van advies en besluitvorming door elkaar heen te lopen. SMK en TPAC hadden in deze situatie zelf kunnen aandringen op meer duidelijkheid en transparantie. SMK en TPAC geven desgevraagd aan dit op verschillende momenten wel te hebben gedaan. Door deze gang van zaken is het vertrouwen van de buitenwereld in TPAC als commissie geschaad, daarbij refererend aan de duidelijke en transparante werkwijze van TPAC, die in het deelsysteem van advies wordt voorgestaan en in het algemeen in de praktijk ook wordt waargemaakt;
- Het eerst conform, en vervolgens niet conform verklaren door TPAC en vervolgens tijdelijk accepteren van MTCS door de staatssecretaris heeft in de buitenwereld het vertrouwen in het oordeel van het ministerie van IenM aangetast en maakt het acceptatiesysteem voor duurzaam hout kwetsbaar;
- De verschillen in rol en daarvoor benodigde dossierkennis én de gevoeligheid van de afwegingen en de daarbij vereiste zorgvuldigheid en onafhankelijkheid maakt dat het ministerie van IenM bij de besluitvorming experts in en buiten TPAC raadpleegt. Meerdere stakeholders geven aan dat, gezien de belangrijke rol in het systeem van onafhankelijk advies, transparantie hierbij gewenst is en in het belang van het vertrouwen in de werking van het systeem.

4.5 Conclusies

In de voorgaande paragrafen zijn de bevindingen uit de documenten en de interviews weergegeven. In deze paragraaf, conclusies, is de evaluator aan het woord.

Toetsingsprocedure

1. TPAC hanteert de toetsingsprocedure op een grondige wijze, waarbij zij uitvoerig en op een hoog detailniveau nagaat in hoeverre keurmerken voldoen aan de criteria voor de inkoop van duurzaam hout door de Nederlandse overheid.
2. Het self-assessment door de systeemmanager, voorafgaande aan het TPAC-assessment, vindt vaker niet, dan wel plaats.
3. TPAC komt procedureel op een correcte wijze tot een afgewogen oordeel.
4. De TPAS criteria zijn omvangrijk en de methodiek is complex. Dit is te verklaren vanuit de ontstaansgeschiedenis van TPAC, maar vraagt nu om actualisatie.
5. De uitkomsten van de toetsingsprocedure worden voorgelegd aan de systeemmanagers van de keurmerken. Hierdoor is het uiteindelijk oordeel van TPAC transparant. Tegelijkertijd is de onderbouwing van de scoring op criterianiveau (op basis van expert-judgement) minder transparant.

Stakeholderforum

6. Het stakeholderforum is een geschikt middel om (praktijk)informatie op te halen en eventuele misstanden anoniem te melden. SMK beheert dit forum (en de veelheid aan informatie) op een goede wijze.
7. De keuze voor anonimiteit op het forum (wel bekend bij TPAC/SMK, onbekend voor derden) is logisch en werkt over het algemeen goed, maar draagt niet bij aan een transparant beeld van de input.
8. Klachten van stakeholders die worden ingebracht op het stakeholderforum, zijn niet altijd eerder ingebracht bij de keurmerken zelf. Vanaf 2010 is in de User Manual opgenomen dat de commissie verwacht dat stakeholders, waar passend, eerst de klachtenprocedure van het certificatiesysteem (i.c. keurmerk) hebben gevolgd. TPAC/SMK passen dit nog niet toe om te komen tot een selectie van de input op het stakeholderforum.
9. Veel NGO's brengen informatie in op het forum, maar meer bij PEFC en MTCS dan bij FSC. Deze verschillende hoeveelheid van informatie heeft tot gevolg dat het ene keurmerk grondiger wordt onderzocht dan het andere.
10. PEFC en MTCS zijn van mening dat hierdoor sprake is van een ongelijke behandeling. Ook omdat een aantal NGO's zitting heeft in het bestuur van FSC. Er zijn in de evaluatie geen aanwijzingen gevonden dat er sprake is van ongelijke behandeling.

SMK-procedure klacht, bezwaar en beroep

11. De procedures klacht, bezwaar en beroep zijn procedureel gezien altijd goed verlopen.
12. De formele procedure van klacht, bezwaar en beroep is relatief zwaar voor een adviescommissie. Anderzijds is er door de mogelijkheden voor klacht, bezwaar en beroep voldoende ruimte voor hoor en wederhoor van argumenten.

Gerealiseerde toetsingen

13. De duur van de uitgevoerde procedures voor beoordeling en advies wordt vooral beïnvloed door de verificatie van de aanvullende informatie die via het stakeholderforum wordt verkregen en door het gebruik van de gelegenheid voor klacht, bezwaar en beroep. Mede hierdoor zijn de procedures voor PEFC international en MTCS bewerkelijker en langduriger gebleken dan andere toetsingsprocedures.
14. De output (beoordeling, advies) van TPAC wordt geaccepteerd door de stakeholders. Het oordeel van TPAC doet er toe.

Onderscheid deelsysteem advies en deelsysteem besluit

15. Het onderscheid tussen de onafhankelijke toetsingscommissie TPAC (deelsysteem beoordeling en advies) die adviseert aan de staatssecretaris (deelsysteem besluitvorming) is duidelijk en functioneert naar behoren, In de langdurige toelatingsprocedure voor MTCS is dat ook het geval, al is dat voor niet direct betrokkenen niet altijd transparant geweest. In de langdurige en gefaseerde besluitvorming is op belangrijke beslismomenten aan het deelsysteem advies een aantal keren om een aanvullend onafhankelijk advies over door het keurmerk te verbeteren onderdelen gevraagd. Omdat het een aanvullend advies in een lopende procedure betreft is hierbij door TPAC niet de gebruikelijke procedure toegepast (met gebruik stakeholderforum). Zo kon in de buitenwereld de indruk ontstaan dat beide deelsystemen in dit geval meer verweven zijn geraakt. Dit heeft het Nederlandse acceptatiesysteem voor duurzaam hout kwetsbaar gemaakt. Er is bij sommigen twijfel gerezen over de transparantie in de werkwijze en procedure die in het deelsysteem advies wordt voorgestaan en in het algemeen ook wordt waargemaakt. Uit de evaluatie blijkt hoe belangrijk in de in Nederland gekozen werkwijze een voor iedereen transparant onderscheid tussen het deelsysteem 'beoordeling en advies' en het deelsysteem 'besluitvorming' is.



5. De relevantie van TPAC

Dit hoofdstuk beschrijft de relevantie van TPAC, voor achtereenvolgens duurzaam inkopen (doel), de vraag naar duurzaam hout (neveneffect) en de keurmerken (neveneffect).

De paragrafen 5.1 tot en met 5.3 beschrijven de bevindingen uit de documentenanalyse en de (groeps)-interviews, paragraaf 5.4 omvat de conclusies van de evaluator.

N.B.: Dit hoofdstuk gaat in op de relevantie van TPAC, waarbij wordt gekeken naar effecten en neveneffecten. Bij de beschrijving hiervan is het van belang dat het in feite gaat om de effecten en neveneffecten van het inkoopbeleid voor duurzaam hout door de Nederlandse overheid, dat door TPAC/TPAS wordt ondersteund. TPAC levert dus, in de vorm van een advies, een bijdrage aan het doel om helderheid te verschaffen voor de overheid welk hout duurzaam is, en welk hout niet. Alleen het besluit van de staatssecretaris van IenM bepaalt of hout door de overheid ingekocht kan worden als duurzaam hout of niet.

5.1 Relevantie voor duurzaam inkopen (doel)

Achtergrond: Projectdoelstellingen TPAC

Bij de oprichting van TPAC zijn de projectdoelstellingen voor TPAC vooral activiteit-gericht geformuleerd (zie paragraaf 2.1). In het door TPAC opgestelde User Manual is dit meer doelgericht uitgewerkt:

"The Timber Procurement Assessment Committee operates the so-called Timber Procurement Assessment System (TPAS), consisting of the Dutch Procurement Criteria and procedures to verify whether timber certification systems meet these Procurement Criteria".

Hiermee wordt de nadruk gelegd op de ondersteuning van het duurzaam inkoopbeleid van de overheid, door op basis van criteria advies te geven aan de staatssecretaris van IenM welk hout wel, en welk hout niet ingekocht kan worden. TPAC is het middel om dit doel te realiseren. Dit sluit, zo komt ook in de interviews naar voren, aan bij het doel van TPAC zoals dat in de praktijk wordt beleefd. Daarbij is men zich bewust van de 'positie' van TPAC: TPAC adviseert, de staatssecretaris van IenM besluit of hout door de overheid ingekocht kan worden als duurzaam hout of niet.

In beginsel positief beeld over relevantie TPAC

Door alle stakeholdergroepen wordt het doelbereik van TPAC, en daarmee de relevantie van TPAC, in beginsel positief beoordeeld. Door de toetsingen van hout door TPAC op basis van TPAS wordt getoetst of hout voldoet aan de inkoopcriteria. Uiteraard afhankelijk van, en volgend op, het positieve of negatieve besluit van de staatssecretaris op basis van het advies van TPAC, schept dit duidelijkheid voor inkopers bij de overheid (en marktpartijen). Inkopers bij de overheid kunnen op basis van het besluit inkopen op geaccepteerde keurmerken, door in het aanbestedingsdocument of het bestek op te nemen dat het te leveren hout aan de inkoopcriteria moet voldoen. Marktpartijen kunnen door middel van de levering van hout met een geaccepteerd keurmerk (of met 'category b evidence') eenvoudig aantonen dat zij duurzaam hout leveren. En met een keurmerk kan een inkoper eenvoudig verifiëren of inderdaad hout dat voldoet aan de inkoopcriteria is verkregen.

De relevantie van inkoopbeleid wordt ook via internationaal onderzoek geïllustreerd. Een voorbeeld is een publicatie van Duncan Brack, waarin hij het inkoopbeleid van verschillende lidstaten en de toetsingssystemen CPET en TPAC beschrijft. Duncan Brack is associate fellow bij Chatham House en houdt zich bezig met (wetenschappelijk) onderzoek naar bosbeheer, inkoopbeleid en de effecten daarvan. Op basis van zijn onderzoek concludeert hij dat inkoopbeleid een belangrijk instrument is voor het realiseren van een groter aandeel duurzaam hout. Het volgende citaat van zijn publicatie bevestigt dit:

"Procurement policies can be developed and implemented more rapidly than most other policy options, and the evidence suggests that they can have a broader impact on consumer markets than simply through the direct effect of government purchases. In those countries which have implemented comprehensive timber procurement policies over several years, the evidence points to a clear impact in terms of the increasing penetration of certified timber into the national market."



Royal HaskoningDHV
Enhancing Society Together

Onduidelijkheid voor inkopers door negatieve publiciteit

Bij het in beginsel positieve beeld worden ook kanttekeningen gemaakt. Op de (on)duidelijkheid rondom het onderscheid tussen het deelsysteem advies (TPAC) en het deelsysteem besluit (staatssecretaris) is in paragraaf 4.5 al ingegaan. Een andere kanttekening heeft betrekking op de soms negatieve publiciteit rondom toetsingen.

Rondom de toetsingen van MTCS en PEFC is in het verleden 'negatieve' publiciteit geweest. Verschillende NGO's hebben in de periode 2009 - 2011 aangegeven dat PEFC en MTCS gecertificeerd hout niet duurzaam is. Op internet zijn hiervan nog verschillende artikelen te vinden. Op dit moment gaat het alleen nog om publiciteit rondom MTCS. Verschillende stakeholders (o.a. IenM, PEFC en MTCC) geven aan dat de negatieve publiciteit, mede in relatie tot de relevantie van TPAC, beelden oproept van onduidelijkheid als het gaat om de primaire vraag welk hout duurzaam is, en welk hout niet.

Dit beeld is herkenbaar bij alle stakeholdergroepen, ook bij SMK en TPAC zelf. Het gewicht dat hieraan wordt gegeven verschilt sterk. PEFC, MTCC en marktpartijen zijn hierin sterk geprononceerd, omdat de negatieve publiciteit op hen betrekking heeft. Naast onduidelijkheid, wordt daarbij ook gewezen op negatieve effecten op de uitstraling van het Nederlandse toetsingssysteem, negatieve effecten op het imago van hout, de markt voor gecertificeerd hout, en de relevantie van TPAC. Deze negatieve effecten zijn echter moeilijk te kwantificeren in de praktijk.

Ter illustratie. Uit onderzoek van FSC[7] uit 2015 naar duurzame keuzes bij ruim 100 GWW-projecten blijkt dat 32% van de inkopers negatief staat tegenover de toepassing van tropisch hardhout vanwege de associatie met ontbossing (42% neutraal, 26% positief). In het onderzoek wordt geen link gelegd met bovengenoemde negatieve publiciteit. In het rapport van FSC wordt geconcludeerd dat de meerwaarde van het gebruik van duurzaam gecertificeerd tropisch hout als instrument om bosbehoud te stimuleren niet of nauwelijks bekend is bij overheidsopdrachtgevers. In het kader van de Green Deal Bevordering Duurzaam Bosbeheer is extra ingezet op de ondersteuning van (overheids)inkopers bij het uitvoeren van het duurzaam inkoopbeleid voor hout. Dit is onder andere gebeurd door vernieuwing van de website (www.inkoopduurzaamhout.nl) en een online leermodule. Ook staan inkoopcriteria voor relevante productgroepen in de criteriadocumenten voor duurzaam inkopen die te vinden zijn op de website van PIANOo. Er zijn de afgelopen jaren ook bijeenkomsten georganiseerd om inkopers te informeren.

Relevantie TPAC toetsingen voor inkopers

Uit de enquête die in het kader van deze evaluatie is uitgevoerd, blijkt dat een derde van de inkopers bekend is met (het werk van) TPAC. Tweederde van de geïnterviewde inkopers kent TPAC niet. De inkopers die bekend zijn met TPAC, geven allen aan dat de toetsingen van TPAC (in de context van het toetsingssysteem waarin TPAC adviseert en de staatssecretaris besluit) hebben bijgedragen om het voor inkopers inzichtelijk te maken of hout duurzaam is. Ook Probos en PIANOo (expertisecentrum voor aanbesteden voor de publieke sector) geven aan dat de toetsingen van TPAC hieraan hebben bijgedragen.

Verschil tussen woord en daad

In het eerder aangehaalde FSC onderzoek uit 2015 naar duurzame keuzes bij ruim 100 GWW projecten blijkt dat bijna alle respondenten melden dat criteria voor duurzaam hout zijn opgenomen in projectbestekken. Ook PIANOo geeft aan dat het de indruk heeft dat de criteria door duurzaam hout worden toegepast. Uit cijfers van Probos[8] blijkt dat 65% van hout dat in de GWW-sector wordt toegepast duurzaam is. De overheid is de belangrijkste opdrachtgever in de GWW-sector. Gezien de cijfers, lijkt er dus een verschil te zitten wat inkopers aangeven en wat er in de praktijk wordt ingekocht.

Veel inkopers vragen om een (FSC) keurmerk

Een snelle analyse van aanbestedingen op TenderNed door PIANOo wijst uit dat veel aanbestedende diensten vragen om certificaten (van FSC). Waarom dat gebeurt, is bij PIANOo niet bekend. Volgens de aanbestedingswet is het niet toegestaan om bij een aanbesteding te vragen naar een certificaat. In de kamerbrief van 13 juli 2015 wordt dit beeld bevestigd. Daarin staat dat de Europese Commissie herhaaldelijk en wederom recent kritische vragen heeft gesteld over het exclusieve gebruik van het FSC-keurmerk door overheden en wordt gewezen op mogelijke strijdigheid met Europese regelgeving.

De analyse van PIANOo geeft een indicatie dat niet alle inkopers weten hoe ze in een aanbesteding naar duurzaam hout moeten vragen. Verschillende stakeholders geven aan dat de TPAS-criteria te ingewikkeld zijn voor inkopers: in de praktijk gaat het er alleen maar om of hout een FSC of PEFC keurmerk heeft.
Vragen om een FSC keurmerk speelt vooral bij de decentrale overheden. Dit kan deels worden verklaard doordat de belangrijkste rijksdiensten standaard bestekbepalingen hebben opgesteld, die algemeen gehanteerd worden, en deze standaardisering bij decentrale overheden niet voldoende bekend is.

[7] *Rapport: Duurzame inkoop van Hout. Het bos verdient beter. FSC Nederland, 2015.*

[8] *Bron: Duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt in 2013. Probos, 2015.*

Inkopers maken gebruik van hulpmiddelen

Uit de enquête blijkt dat inkopers voor het inkopen van duurzaam hout gebruik (kunnen) maken van verschillende hulpmiddelen, zoals de inkoopcriteria (uit de criteriadocumenten duurzaam inkopen) en standaardbestekken (STABU en RAW). Probos geeft aan dat toepassing van duurzaam hout inmiddels geïntegreerd is in onder andere STABU[9], (deels) RAW[10] en in de moederbestekken van de belangrijkste aanbestedende diensten (Rijksvastgoedbedrijf en RWS). Via die methoden kunnen inkopers duurzaam hout inkopen. Volgens Probos is de invloed van de werkzaamheden van TPAC op de standaardbestekken belangrijk, maar voor inkopers niet direct 'zichtbaar'.

Inkopers controleren de levering van duurzaam hout niet

Uit het onderzoek van FSC en op basis van ervaringen van PIANOo blijkt tenslotte dat er door overheden wel naar duurzaam hout wordt gevraagd, maar dat er beperkt wordt gecontroleerd of er daadwerkelijk duurzaam hout geleverd wordt. Borging dat daadwerkelijk duurzaam hout geleverd wordt, is nog een aandachtspunt.

Relevantie TPAC toetsingen voor marktpartijen

Volgens de geïnterviewde marktpartijen (NBVT, ETTF, VVNH[11] en Vattenfall) hebben de toetsingen van TPAC, gevolgd door het besluit van de staatssecretaris, in de beginfase bijgedragen aan het verschaffen van duidelijkheid welk hout duurzaam is en welk hout niet. Voor die tijd werd duurzaam hout vooral geassocieerd met FSC, terwijl in 2005 het marktaandeel van PEFC 3,9% van de 13,3% duurzaam hout was. Na 2008 kwam PEFC nadrukkelijker in beeld; in 2008 ging het om 22,1% van de 33,5% marktaandeel voor duurzaam hout.

Nu de belangrijkste certificatieschema's/keurmerken getoetst zijn hebben de toetsingen van TPAC geen meerwaarde meer voor de marktpartijen. Voor de toekomst zien marktpartijen ook geen meerwaarde meer van de toetsingen van TPAC.

Relevantie TPAC toetsingen in de toekomst

Beelden over de relevantie van TPAC worden in de interviews ook gekoppeld aan een aantal 'grotere' vragen rondom de relevantie van TPAC in de toekomst:

- Is toetsing van hout op nationaal niveau, verklaarbaar en legitiem vanuit de historie van TPAC, ook voor de toekomst (nog) wenselijk?
- Is toetsing van alleen (keurmerken voor duurzaam) hout, in relatie tot andere concurrerende grondstoffen en producten in het inkoopdomein, houdbaar en wenselijk?
- Is toetsing van (keurmerken voor duurzaam) hout, gegeven de ontwikkeling van de keurmerken (het gaat in de toekomst vooral om hertoetsingen) én gegeven het beeld dat op wereldschaal keurmerken voor duurzaam hout slechts in een aantal landen specifiek getoetst wordt, (nog) nodig?

Het valt op dat in de gesprekken zowel de werking en mogelijke verbetering van het huidige systeem aan de orde wordt gesteld, als de 'grotere vragen' over de relevantie van TPAC (in de toekomst). Vaak evenwichtig (zowel aandacht voor verbetering binnen het systeem, als voor verandering van het systeem), soms vooral gericht op verandering of afschaffing van het systeem (PEFC, MTCC). In hoofdstuk 6 wordt hierop in de aanbevelingen nader ingegaan.

Toepasbaarheid bij andere commodity's en toepassingen

De TPAS-procedure lijkt in methodologisch opzicht breder toepasbaar. Een andere vraag is of er ook veel onderwerpen zijn waar een dergelijke opzet met een toetsingscommissie van belang kan zijn. Diverse stakeholders zijn van mening dat ook voor andere materialen inkoopcriteria zouden moeten worden opgesteld. De meningen lopen uiteen of een toetsingsprocedure als TPAS en een commissie als TPAC wenselijk is, hoewel het interessant kan zijn voor complexe onderwerpen met conflicterende belangen. Ook is er door stakeholders de kanttekening gemaakt dat andere materialen en toepassingen ook andere kennis en een aanzienlijke investering in de ontwikkeling van een toetsingsschema vereisen.

Hout in vergelijking met andere materialen

Vergeleken met de milieu-impact van concurrerende (bouw)materialen, zoals staal en beton, scoort hout vaak goed. Verschillende stakeholders geven aan dat desondanks alle focus gericht is op hout en niet op andere (bouw)-materialen. Ze vragen zich af of na zoveel (internationale) toetsingen, meer toetsingen van de duurzaam hout keurmerken nog toegevoegde waarde heeft, terwijl bij andere bouwmaterialen nog een wereld te winnen is. Aan concurrerende materialen worden geen of minder strenge duurzaamheidseisen gesteld, terwijl hout in principe een duurzame commodity is omdat deze, mits goed beheerd, onuitputtelijk is.

Stakeholders geven aan dat concurrerende materialen terrein winnen voor grote (overheids)projecten.

9 STABU is een gestandaardiseerde besteksmethodiek voor de woning- en utiliteitsbouw.

10 RAW is een gestandaardiseerde besteksmethodiek voor de grond-, weg- en waterbouw (GWW).

11 VVNH: Koninklijke Vereniging van Nederlandse Houtondernemingen waarbij 232 groothandelsbedrijven zijn aangesloten.

5.2 Relevantie voor de vraag naar duurzaam hout (neveneffect)

Bevordering vraag duurzaam hout

Een mogelijk neveneffect van het inkoopbeleid voor duurzaam hout door de Nederlandse overheid, waaronder de adviserende werkzaamheden van TPAC, is dat de vraag naar duurzaam hout wordt bevorderd. Uit cijfers van Probos blijkt dat het marktaandeel van duurzaam hout is toegenomen van 33,5% in 2008 (jaar van oprichting TPAC) naar 74% in 2013.

Heldere inkoopcriteria en de vraag naar duurzaam hout

Het beeld bij SMK/TPAC, FSC, overheden en enkele NGO's is dat het Nederlands Inkoopbeleid de vraag naar duurzaam hout heeft gestimuleerd. TPAC-leden geven aan de indruk te hebben dat de toetsingen door TPAC hier in grote mate aan hebben bijgedragen. Of en in welke mate dat werkelijk aan de hand is, kan niet worden onderbouwd. Daarop zijn vele andere factoren ook van invloed, zoals de autonome groei van de markt, inspanningen van marktpartijen en duurzaam inkoopbeleid van overheden.

Bevordering vraag duurzaam hout door initiatieven marktpartijen

Andere stakeholders (enkele NGO's, overheden, marktpartijen, PEFC en MTCC) geven aan dat vergroting van het marktaandeel van duurzaam hout voor een groot deel komt door de marktpartijen en dat juist de overheid achterblijft. Uit cijfers van Probos komt naar voren dat het marktaandeel duurzaam hout in de B&U sector (grotendeels privaat) is 85% tegenover een marktaandeel van duurzaam hout in de GWW sector (grotendeels publiek) van 65%. Daarbij dient te worden aangetekend dat het in de B&U sector vooral gaat om naaldhout en plaatmateriaal, terwijl het in de GWW sector vooral gaat om tropisch gezaagd hout. De vergelijking kan dus niet zomaar gemaakt worden.

Het Nederlands Inkoopbeleid voor duurzaam hout (TPAC-advies en besluit staatssecretaris) is in beginsel bedoeld voor overheidsinkopers. Private inkopers kunnen daar gebruik van maken, maar hoeven dat niet. Volgens de marktpartijen kan daaruit worden afgeleid dat de werkzaamheden van TPAC geen of slechts beperkte invloed heeft op de vraag naar duurzaam hout. De marktpartijen geven aan dat 'de (internationale) markt' onder duurzaam hout met een PEFC (inclusief MTCS) of FSC keurmerk verstaat.

Veel marktpartijen zetten zich in om vraag en aanbod te stimuleren. Een voorbeeld is de Green Deal 'bevorderen Duurzaam Bosbeheer'. Die is door overheid en 20 branches in de hout-, bouw-, meubel- en retailsector ondertekend. De VVNH stimuleert bijvoorbeeld haar leden actief om duurzaam hout te importeren/in te kopen. 35% van het volume primair hout en plaatmateriaal in Nederland wordt geïmporteerd en ingekocht door leden van de VVNH. Het marktaandeel van duurzaam hout bij VVNH leden bedroeg in 2014 bijna 88% [12].

Rem vraag naar (duurzaam) hout door onduidelijkheid en negatieve publiciteit?

PEFC, MTCC en marktpartijen geven aan dat de onduidelijkheden en negatieve publiciteit rondom de goedkeuring van MTCS mogelijk een negatief effect hebben op de vraag naar (duurzaam) hout. Ook FSC geeft aan het vermoeden te hebben dat opdrachtgevers vaker kiezen voor concurrerende grondstoffen en producten. Een verband tussen de dalende vraag en onduidelijkheden en negatieve publiciteit kan niet onderbouwd worden. Andere factoren, zoals de economische crisis, hebben immers ook een effect op de markt. Uit cijfers van Probos blijkt dat het totaal volume primair hout en plaatmateriaal tussen 2011 en 2013 met ruim 13% is gedaald; het aandeel duurzaam hout is iets gestegen.

5.3 Relevantie voor de keurmerken (neveneffect)

Als keurmerken voor duurzaam hout in aanmerking willen komen voor inkoop door de Nederlandse overheid is, tenzij de staatssecretaris anders besluit, een positief TPAC-advies nodig. FSC, PEFC en MTCC hebben alle aangegeven dat ze op basis van TPAC-toetsing hun systemen hebben aangepast. Die aanpassingen hebben een wereldwijd effect op het areaal gecertificeerd bos. Veel stakeholders ervaren die aanpassingen als iets positiefs.



[12] Bron: Jaarverslag Koninklijke VVNH 2014.

Keurmerken over bijdrage toetsingen TPAC aan verbetering houtcertificatiesystemen

FSC geeft aan de toetsing van TPAC als een zeer waardevolle 'service' te beschouwen. De externe evaluatie van TPAC bevordert het interne verbeterproces van FSC en helpt FSC om een lerende organisatie te zijn. Daarom geeft FSC aan dat TPAC een grote toegevoegde waarde heeft en TPAC als een voorbeeld te zien voor nationaal inkoopbeleid voor duurzaam hout.
De andere keurmerken denken daar anders over. PEFC geeft aan dat het lange tijd duurt voordat veranderingen in een systeem geïmplementeerd kunnen. Keurmerken moeten daarom voldoende tijd krijgen om aanpassingen te kunnen doorvoeren. Daarnaast werken de keurmerken wereldwijd en gaat het niet alleen om wat 'men in Nederland belangrijk vindt'. PEFC geeft aan dat ook anderen PEFC 'scherp' houden, zoals de eigen leden, raden van accreditatie en certificerende instellingen. PEFC heeft TPAC daarvoor niet nodig. Tenslotte geeft PEFC aan dat houtkeurmerken wereldwijd al tientallen keren zijn geëvalueerd / getoetst door verschillende organisaties en dat een extra toetsing door TPAC geen enkele meerwaarde meer oplevert, maar de systemen wel heel veel geld kost.
Over de bijdrage van TPAC aan de verbetering van MTCS als keurmerk verschillen de beelden. Door TPAC/SMK, de NGO's en de overheden wordt, ondanks het lastige proces, gewezen op de vorderingen die gemaakt worden. Door PEFC en MTCS wordt dit niet onderschreven, en wordt juist gewezen op de overbodigheid en omvangrijke kosten van het toetsingssysteem.

Effecten kunnen ook negatief zijn

PEFC, MTCC, marktpartijen en overheden geven aan dat aanpassingen en aanvullingen (op basis van de toetsing van TPAC) ook een negatief effect kunnen hebben. Aanvullende of strengere eisen vragen om aanvullende inspanningen en dat kost geld. Dit kan een afschrikkend effect hebben op boseigenaren om hun bos te laten certificeren en zal eerder leiden tot minder dan meer gecertificeerd bos.

TPAC en SMK over bijdrage toetsingen TPAC aan verbetering houtcertificatiesystemen

TPAC leden zijn positief over de bijdrage van hun toetsingen aan de certificatiesystemen. Zij constateren dat zowel PEFC, MTCS als FSC concrete verbeteringen hebben doorgevoerd als gevolg van de toetsing. PEFC heeft bijvoorbeeld sociale criteria in haar standaard opgenomen.

5.4 Conclusies

In de voorgaande paragrafen zijn de bevindingen uit de documenten en de interviews weergegeven. In deze paragraaf, conclusies, is de evaluator aan het woord.

1. Het effect en de relevantie van TPAC wordt in beginsel positief gewaardeerd. Dat komt omdat TPAS-criteria en TPAC-adviezen duidelijkheid hebben verschaft in het door het ministerie van IenM ontwikkelde inkoopbeleid voor duurzaam hout door de Nederlandse overheid.

2. In de meeste aanbestedingen worden criteria voor duurzaam hout opgenomen, maar dat gebeurt regelmatig niet conform de Europese aanbestedingswetgeving. Hiervoor zijn meerdere oorzaken.
   - De onbekendheid van inkopers met standaard inkoopvoorwaarden of de mogelijkheid om naar de Nederlandse inkoopcriteria te verwijzen;
   - De overzichtelijke praktijk van twee keurmerken die voldoen (FSC en PEFC (inclusief MTCS)), terwijl de inkoopcriteria als ingewikkeld worden ervaren;
   - De grotere bekendheid van FSC bij publiek en inkopers.

3. Het marktaandeel van duurzaam hout op de Nederlandse markt is toegenomen van 33,5% in 2008 (jaar van oprichting TPAC) naar 74% in 2013. Hierop zijn verschillende factoren van invloed waar het inkoopbeleid voor de Nederlandse overheid (en de adviesrol van TPAC) er mogelijk een van is. Dit kan echter niet worden gekwantificeerd.

4. De toetsingen van TPAC hebben invloed op de (verbetering van) houtcertificatiesystemen.



6. Aanbevelingen

6.1 Drie mogelijke scenario's voor de toekomst van TPAC

In de voorgaande hoofdstukken is de werking van TPAC beschreven op de aspecten efficiency (hoofdstuk 3), effectiviteit (hoofdstuk 4) en relevantie (hoofdstuk 5). Elk hoofdstuk sluit af met een paragraaf waarin wij als evaluator de conclusies hebben geformuleerd.

Deze set aan conclusies vormt de basis voor dit afsluitende hoofdstuk, waarin aanbevelingen worden geformuleerd. Gekoppeld aan de vraag rondom de relevantie van het systeem, gebeurt dat in de vorm van drie mogelijke scenario's voor de toekomst van het toetsingssysteem die in de volgende paragrafen worden toegelicht:

1. Scenario 1: continueren en verbeteren van het huidige systeem;
2. Scenario 2: verbeteren van het huidige systeem, gericht op Europese samenwerking en coördinatie;
3. Scenario 3: afschaffen van dit toetsingssysteem.

Voor alle scenario's geldt dat ze in het licht geplaatst moeten worden van de situatie dat er, na de hertoetsing van PEFC, er – waarschijnlijk - een periode van beheer aanbreekt, die een aanzienlijk kleinere inspanning zal vragen van TPAC/SMK.

6.2 Continueren en verbeteren van het huidige systeem

Uitgangspunt

Uitgangspunt is dat, zo lang Nederland een ambitieus beleid voor de inkoop van duurzaam hout door de Nederlandse overheid voert, een systeem van toetsing van de duurzaamheid van hout - dat helderheid biedt voor inkopers binnen de overheid - nodig en relevant is.

Aanbevelingen

1. Het huidige systeem (beoordeling/advies TPAC, besluitvorming staatssecretaris) is voldoende efficiënt en effectief, en kan worden gecontinueerd. Mogelijk kan daarbij een aantal van onderstaande verbeteringen worden doorgevoerd.
2. Kom tot een herziening van de criteria. Neem daarbij het streven naar een vermindering van het aantal criteria en een verhoging van het abstractieniveau van de criteria als uitgangspunt. Benut de actualisatie ook om de transparantie (vooraf en achteraf) van de beoordeling te versterken.
3. Draag de borging van de onafhankelijkheid, deskundigheid en zorgvuldigheid van de leden van TPAC en de medewerkers van SMK, alsmede de ondersteunende en faciliterende rol van SMK, actief uit.
4. Bewaak, ter versterking van de geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van het toetsingssysteem, het onderscheid tussen de adviesrol van TPAC en de besluitvormende rol van de staatssecretaris. Houd vast aan de rol en werking van TPAC, gekoppeld aan de inkoopcriteria en de toetsingsprocedure.
5. Laat TPAC in de procedure sterker sturen op het uitvoeren van een self-assessment door de systeemmanager, voorafgaande aan het (eerste) assessment door TPAC.
6. Laat TPAC sterker sturen op de inbreng op het stakeholderforum en laat TPAC daarbij de logica van volgtijdelijkheid (eerst inbreng bij en behandeling door het keurmerk zelf, daarna inbreng bij het stakeholderforum; en zo niet, terug verwijzen naar het keurmerk) als uitgangspunt nemen. Overweeg voor wat betreft de anonimiteit op het stakeholderforum of een tussenvorm, inzicht van de input op doelgroepniveau, tot een betere balans leidt tussen bescherming via anonimiteit aan de ene kant en transparantie aan de andere kant.
7. Overweeg of de SMK-procedure 'klacht, bezwaar en beroep' kan worden vereenvoudigd tot één mogelijkheid, die éénmalig kan worden gebruikt om te reageren op de beoordeling en het advies van TPAC.

Consequenties en toelichting

Het toetsingssysteem blijft functioneren, en wordt verbeterd en waar mogelijk ook vereenvoudigd.
De evaluatie heeft aanknopingspunten voor verbetering en vereenvoudiging van het TPAS systeem opgeleverd die in bovenstaande aanbevelingen zijn samengevat en hier nog kort nader worden toegelicht.

TPAS-criteria/transparantie onderbouwing en weging scores

Er is een algemeen beeld dat de TPAS-criteria omvangrijk en gedetailleerd zijn. Vanuit de ontstaans-geschiedenis van de criteria is dat begrijpelijk, maar naar de toekomst toe is er behoefte aan een herziening. Deze herziening staat al enige tijd op de planning, maar is nog niet geëffectueerd. Het aanbreken van de beheerfase is het moment dat te doen.

Vrijwel alle stakeholders geven aan dat de toetsingsprocedure op het punt van de beoordeling en onderlinge weging van de criteria onvoldoende transparant is. De uitkomst van de toetsing op de criteria wordt weliswaar door TPAC gemotiveerd, maar de onderbouwing van de scores is niet transparant. Niet alle stakeholders tillen hier even zwaar aan. Toch is er voldoende aanleiding om de transparantie te verbeteren.

Door de toetsing transparanter te maken, weten keurmerken beter hoe er beoordeeld wordt. Dit kan door de afwegingen die TPAC maakt om een criterium te scoren vooraf transparant te maken, zodat keurmerken daar op in kunnen spelen en duidelijk is hoe de beoordeling tot stand komt. Door TPAC zelf wordt deze kanttekening over transparantie onderkend. Aangegeven is dat dit een aandachtspunt is, maar dat hiervoor ook een aanpassing van de TPAS criteria nodig is.

Werking stakeholderforum

Het heeft de voorkeur dat stakeholders hun opmerkingen, kritische vragen en klachten eerst en vooral uiten via de daarvoor bedoelde procedures van de keurmerken zelf. In de praktijk gebeurt dit volgens FSC en PEFC nauwelijks.

Pas als aangetoond is dat een klacht ook is ingediend bij het keurmerk zelf en het keurmerk voldoende tijd heeft gehad om de klacht te behandelen, kunnen deze punten via het stakeholderforum bij TPAC worden ingebracht. Zo hebben de keurmerken zelf eerst de kans om deze punten op te pakken en eventueel te verbeteren en worden TPAC en het stakeholderforum ontlast. Deze handelswijze wordt nu nog niet toegepast door TPAC (ook al staat het sinds 2010 wel in de User Manual).

Werking SMK-procedure voor klacht, bezwaar en beroep

Diverse stakeholders geven aan dat de SMK-procedure voor klacht, bezwaar en beroep ‘zwaar’ is, gegeven het feit dat TPAC adviseert en niet besluit.

Inspanning (tijd en geld) van de stakeholders

Keurmerken en NGO’s geven aan dat een toetsing een grote inspanning vergt; in tijd en/of geld. Dit geldt des te meer wanneer ook procedures rondom klacht, bezwaar en beroep gaan lopen. Niet alleen is de inspanning groot, ook kan de procedure een lange doorlooptijd hebben. Dat komt vooral door de bezwaar- en beroepsprocedures. De aanbevelingen rondom de selectiviteit van het stakeholderforum en de inzet van de SMK-procedure voor klacht, bezwaar en beroep kan de inspanning wellicht beperken. Dat geldt mogelijk ook door meer samenwerking en coördinatie op Europees niveau (zie paragraaf 6.3). Simpel gezegd, informatie die is gebruikt voor toetsingen in andere landen kan worden ‘hergebruikt’ door TPAC en vice versa.



6.3 Verbeteren van het huidige systeem, gericht op EU-samenwerking

Uitgangspunt

Dit scenario richt zich op Europese samenwerking en coördinatie met behoud van een verbeterd en vereenvoudigd toetsingssysteem. Het geeft vanuit een samenwerkingsperspectief richting aan de verbetering en vereenvoudiging van het huidige Nederlandse systeem. Door Europese samenwerking en coördinatie als uitgangspunt en langere termijn doel te nemen, zal de verbetering en vereenvoudiging van het huidige systeem anders verlopen dan in het eerste scenario. Dit scenario gaat uit van Europese samenwerking en coördinatie en niet van harmonisatie, omdat dit laatste een moeilijk begaanbare weg lijkt. Samenwerking en coördinatie kan worden gestart door een aantal koplopende lidstaten en geeft andere lidstaten de gelegenheid om daarbij aan te sluiten.

Aanbevelingen

8. Ontwerp met Europese lidstaten die dat willen een duidelijke route naar samenwerking en coördinatie, zodat een - eventuele stapsgewijze - verbetering en vereenvoudiging van het systeem in Nederland hierop kan worden gebaseerd. Besteed daarbij net als in het eerste scenario aandacht aan:
   - Transparantie en vereenvoudiging van de criteria.
   - Het gebruik van het stakeholderforum; eerst ná aanhangig maken van onderwerpen door stakeholders bij de keurmerken zelf.
   - Vereenvoudiging van de procedure voor klacht, bezwaar en beroep.
9. Bezie de samenwerking en de daarop te baseren verbetering en vereenvoudiging van het systeem ook in het licht van de beheerfase van het toetsingssysteem, die ontstaat na hertoetsing van PEFC.
10. Versterk geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van het toetsingssysteem door transparantie in het onderscheid van de adviesrol van TPAC en de besluitvorming door de politiek verantwoordelijken.
11. Overweeg bij deze Europese samenwerking en coördinatie de mogelijkheden om het systeem te verbreden naar andere (concurrerende) grondstoffen en producten in het inkoopbeleid.

Consequenties en toelichting

De verbeteringen en vereenvoudigingen van het toetsingssysteem worden vanuit het perspectief van een Europese samenwerking en coördinatie gerealiseerd.

> Investeer in samenwerking op EU niveau. Vervolg en intensiveer dit proces met de EU lidstaten die een actief (inkoop)beleid voeren op het gebied van duurzaam hout

Op dit moment wordt de duurzaamheid van hout slechts in twee landen min of meer grondig getoetst; Nederland en het Verenigd Koninkrijk (tot maart 2016). Deze toetsingen vormen al een richtsnoer voor meerdere lidstaten van de EU voor hun inkoopbeleid voor duurzaam hout. Het is voor de betrokken stakeholders niet wenselijk om voor iedere lidstaat een min of meer vergelijkbaar toetsingsproces te doorlopen. Europese coördinatie ligt daarom voor de hand, maar zal nog de nodige inspanning vergen om binnen afzienbare termijn te realiseren.

Stakeholders hebben verschillende voordelen naar voren gebracht van een Europese samenwerking en coördinatie:

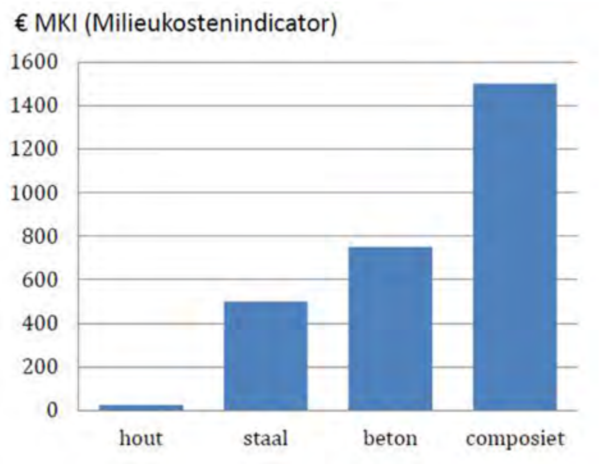
- Duidelijkheid voor alle betrokken partijen binnen alle lidstaten;
- Eenduidigheid voor de aanbieders van duurzaam hout;
- Lagere inspanning voor alle betrokken stakeholders;
- Grotere slagkracht: een onderling afgestemd beleid van meerdere landen heeft een grotere impact dan nationaal beleid.

Er zijn ook zorgen rondom een mogelijke Europese samenwerking en coördinatie. Die betreffen de kwaliteit en de ambitie van het toetsingskader. TPAC hanteert volgens verschillende stakeholders op dit moment de hoogste standaarden, gaat zorgvuldig te werk en heeft omvangrijke kennis opgebouwd. In veel andere Europese landen ligt de lat lager of staat duurzaam geproduceerd hout nog niet op de agenda.

> Doordenk het belang van een level playing field voor de inkoop van duurzaam hout door de Nederlandse overheid ten opzichte van andere (bouw)materialen door die ook op duurzaamheidscriteria te toetsen. Bezie dat vanuit het positief effect dat het inkoopbeleid van de overheid voor de marktvraag naar duurzaam hout heeft. En bezie dan vanuit het risico dat, door de stringente toetsing van hout, het mogelijk aantrekkelijker is /wordt om gebruik te maken van (concurrerende) (bouw)materialen.

In Nederland en daarbuiten worden de verschillende keurmerken voor duurzaam houtuitgebreid getoetst door onafhankelijke certificerende instellingen. Mits goed bosbeheer plaatsvindt, is hout een hernieuwbare grondstof met een lage milieu-impact. Vergeleken met de milieu-impact van concurrerende (bouw)materialen, zoals staal en beton, scoort hout vaak veel beter. Verschillende stakeholders geven aan dat desondanks veel vraagtekens worden geplaatst bij de duurzaamheid van hout en in mindere mate bij de duurzaamheid van andere (bouw) materialen, terwijl daar wellicht een grotere slag met betrekking tot duurzaamheid te halen is, zoals in de figuur hiernaast is te zien (bron FSC rapport uit 2015: Het bos verdient beter).

De sterke focus op de duurzaamheid van hout en de negatieve publiciteit die daarmee soms gepaard gaat, kan potentiële inkopers / opdrachtgevers afschrikken, waardoor ze kiezen voor andere (bouw)materialen. Uit onderzoek van FSC blijkt bijvoorbeeld dat 32% uitgesproken negatief is over de toepassing van tropisch hout.



Figuur 6.1 Milieukostenindicator

6.4 Afschaffen van dit toetsingssysteem

Uitgangspunt

Dit scenario appelleert niet zozeer aan de conclusies over de efficiency en effectiviteit van TPAS/TPAC. Het scenario appelleert wel aan de vraag of de relevantie van TPAC in relatie tot het beoogde doel (nog) voldoende groot is. Hiervoor zijn de volgende argumenten aan te voeren:

- Met TPAS/TPAC is de afgelopen jaren bijgedragen aan de beoordeling en verbetering van de duurzaamheid van hout. De verwachting is dat er geen keurmerken bijkomen. Na een intensieve periode van toetsing en hertoetsing is het goed om te vertrouwen op het zelfregulerend vermogen dat de systemen van de keurmerken in zichzelf hebben;
- Naast inhoudelijke, op duurzaamheid gerichte, argumenten, is het aanbestedingsrecht (aanbesteden kan niet op basis van keurmerken, wel op basis van criteria voor inkoop) één van de argumenten om toetsingscriteria te ontwikkelen;
- Met het huidige toetsingssysteem voor de inkoop van duurzaam hout door de Nederlandse overheid, heeft 'hout' binnen het Nederlands duurzaam inkoopbeleid in feite een uitzonderingspositie. Er is geen enkele andere grondstof of product dat een vergelijkbare toetsing kent. Het creëren van een level playing field, zoals gesuggereerd in paragraaf 6.3, kan ook bereikt worden door het Nederlands Inkoopbeleid voor duurzaam hout af te schaffe;
- Het toetsingssysteem voor duurzaam hout is één van de schakels om daadwerkelijk de inkoop van duurzaam hout door de overheid te bevorderen. Hoewel andere schakels, zoals voorlichting, bruikbare formats voor aanbesteding, registratie, controle en handhaving, geen object van deze evaluatie zijn, komt uit de interviews een beeld naar voren dat deze schakels niet allemaal even sterk ontwikkeld zijn. Een toetsingssysteem is dan alleen zinvol, als de andere schakels sterk genoeg zijn;
- Samenwerking en coördinatie van het toetsingssysteem op Europees niveau is wenselijk, maar vergt een aanzienlijke politieke inspanning en het is de vraag of dat op een afzienbare termijn realiseerbaar is;
- Het onderhouden en toepassen van het toetsingssysteem vergt tijd en geld, van vele verschillende stakeholders.

Aanbevelingen

12. Schaf het toetsingssysteem (TPAS/TPAC) voor de inkoop van duurzaam hout door de Nederlandse overheid af. Dit kan worden gemotiveerd vanuit de mate waarin het inkopen van duurzaam hout is geïmplementeerd door overheidsinstellingen. Een belangrijke overweging daarbij is om dit niet meteen te doen, maar pas nadat voor TPAC/SMK de beheerfase is aangebroken.
13. Grijp de beheerfase aan om tot een nieuwe definitie te komen van dat beheer; niet via een toetsingssysteem (TPAS/TPAC), maar wel met behoud van een signaalfunctie. De kennis en ervaring van SMK kan daarbij als basis dienen.

Consequenties en toelichting

Dit derde scenario gaat uit van afschaffing van het systeem. Dit betekent dat keurmerken voor duurzaam hout, net zoals in vele andere landen, zonder meer worden geaccepteerd.

6.5 Slotbeschouwing

Met de beheerfase in het verschiet is er een bijna natuurlijk moment om het toetsingssysteem te heroverwegen. De geschetste scenario's hebben zowel te maken met de onderliggende doelen van het beleid voor de inkoop van duurzaam hout door de Nederlandse overheid, als met de ambitie van het beleid.

De 'getrapte' doelen van het beleid (duurzaam bosbeheer --> duurzaam inkoopbeleid voor hout --> helderheid geven welk hout duurzaam is en welk hout niet) en de uitwerking van het beleid, onder meer zichtbaar met de uitgebreide set van TPAS-criteria rondom 'people, planet, profit', illustreren de ambitie en de rolopvatting van de Nederlandse overheid bij de ontwikkeling en toepassing van het toetsingssysteem. Daaruit volgt, naast het juridisch kader van de Europese aanbestedingswetgeving, ook de legitimatie van het toetsingssysteem.
De sleutel voor de vraag naar het vervolg, i.c. de 'keuze' voor één van de scenario's, ligt ook nu bij de ambitie en rolopvatting van de Nederlandse overheid. In die overweging zal zij een aantal zaken mee moeten nemen:

- De beleidsvraag naar wat in de komende tijd een effectieve Nederlandse en Europese bijdrage is aan het wereldwijd verduurzamen van het bosbeheer;
- De ontwikkeling en professionalisering die de keurmerken voor duurzaam hout in de afgelopen jaren hebben doorgemaakt;
- Het aanstaande zijn van de beheerfase, waarin voor de toegelaten keurmerken alleen nog een reguliere hertoetsing aan de orde is;
- Het uitzicht op een Europese harmonisatie en de benodigde inspanning om die te bereiken.
- En het gegeven dat het toetsingssysteem slechts één van de schakels is in de ketting voor een succesvol inkoopbeleid voor duurzaam hout door de Nederlandse overheid.



Bijlage 1 - Documenten

Belangrijkste geraadpleegde documenten

Oprichting en werkzaamheden

- Agenda's en verslagen overleggen commissie TPAC
- Werkplannen TPAC (2008 t/m 2015)
- CV's Commissieleden
- Benoemingsformulieren commissieleden TPAC
- Reglement TPAC
- Reglement klachten, bezwaar en beroep
- Documenten met betrekking tot Subsidieverlening aan SMK ten behoeve van TPAC

Toetsingen

- Dutch Timber Procurement Policy Framework for Evaluating Evidence of Compliance with Timber Procurement Requirements, August 2014

- Dutch Procurement Criteria for Timber, March 2014

- TPAC documents for assessing certification systems (Category A)
  - Annex I: User Manual TPAC

- Documents for Category B evidence
  - Annex II: Category B evidence

- Documents regarding the assessment of
  - FSC International (Mar 2015)
  - CoC standard of Keurhout (Nov 2011)
  - PEFC Sweden (July 2009, inclusief rev. August 2011)
  - MTCS (Oct 2010)
  - PEFC International (June 2010, inclusief rev. October 2010)
  - PEFC Austria (Jan. 2010)
  - PEFC Belgium (Dec. 2009)
  - FSC International (Nov. 2008)
  - PEFC Germany (Nov. 2008)
  - FFCS (PEFC Finland) (Nov. 2008) Overview FSC Sweden, FSC Brazil and LAGS Cameroon (Mar. 2011)

- Stakeholderforum reports
  - FSC International (Mar 2015)
  - PEFC International (June 2010)
  - PEFC Austria (Jan. 2010)
  - PEFC Belgium (Dec. 2009)
  - PEFC Sweden (July 2009)
  - FSC International (Nov. 2008)
  - PEFC Germany (Nov. 2008)
  - FFCS (PEFC Finland) (Nov. 2008)

- Documenten met betrekking beroep en bezwaar PEFC International
  - Decision of the Board of Appeal concerning the Appeal of WWF cs. on PEFC International (Sept 2012)
  - TPAC's response to Objection of WWF cs. concerning PEFC International (June 2011)

- Documenten met betrekking tot toetsing MTCS
  - TPACs findings on MTCS following the request of State Secretary Mansveld (Okt 2015)
  - TPACs findings on MTCS following the request of State Secretary Mansveld (Aug 2013)
  - Decision of the Board of Appeal concerning the Appeal of MTCC on MTCS (Oct 2011)
  - De belangrijkste bevindingen van TPAC over MTCS (Jan 2011)
  - Summary of the revised TPAC Judgement on MTCS (Nov 2010)
  - TPAC's response to the Notice of Objection of Greenpeace cs. on MTCS (Oct 2010)
  - Overview of scores MTCS (Nov 2010)
  - Stakeholder Forum report (Mar 2010)

- Adviezen TPAC aan VROM/I&M (2008 t/m 2015)

- Brieven van en naar de Kamer en bewindslieden

Overig

- Duurzame inkoop van Hout. Het bos verdient beter. FSC Nederland, 2015
- Duurzaam geproduceerd hout op de Nederlandse markt in 2013. Probos, 2015
- Jaarverslag Koninklijke VVNH, 2014
- Promoting Legal and Sustainable Timber: Using Public Procurement Policy, Duncan Brack, September 2014
- Comparison of Timber Procurement Policies An analysis of commonalities and differences of six EU member states, ISAFOR, 2016
- Results of the Evaluation of Category A Evidence: Forest Certification Schemes, DEFRA, October 2015

Bijlage 2 - Interviews

Individuele interviews

Keurmerken	
PEFC Internationaal	Ben Gunneberg
PEFC Internationaal	Thorsten Arndt
PEFC NL	Kees Boon
MTCS/MTCC	Yong Teng Koon
FSC Internationaal	Stefan Salvador
FSC NL	Liesbeth Gort
FSC NL	Arjen Alkema

Inkopers	
Probos	Mark van Benthem
RWS	Evert Schut
Pianoo	Floris den Boer en Rosa Peek
Havenbedrijf Amsterdam	Steve Faerber

Leveranciers (markt)	
Branchevereniging VVNH	Paul van den Heuvel
European Timber Trade Federation	André de Boer

Overheid	
IenM	Tjitske IJpma
IenM	Lizet Quaak
IenM	Janneke de Jong
IenM	Gudrun van Oirschot
RVO	Judith Eijs
EZ	Cor von Meijenfeldt
EZ	Rob Busink
EZ	Laura de Pundert
EZ	Willemijn Noordhoek
(DL) Federal research institute rural areas/ forestry/fisheries	Ulrich Bick

TPAC en SMK	
SMK	Regien van der Sijp
SMK/TPAC programmamanager	Myrthe Haase
Voorzitter TPAC	Gustaaf Borchardt
Oud voorzitter TPAC	Helias Udo de Haes
Lid toetsingscommissie TPAC	Erik Lammerts van Bueren
Lid toetsingscommissie TPAC	Ernst Paul Zambon
Lid toetsingscommissie TPAC	Kees Burger
Lid toetsingscommissie TPAC	Gerard Persoon
CPET	Lucy Cullinane

NGO's	
Greenpeace	Nora van der Hoeven
WNF	Jaap van der Waarde
NCIV	Leo van der Vlist
Tropenbos International	Rene Boot
IDH, The sustainable trade initiative	Hans Stout

Stakeholdersessies

Keurmerken	
PEFC Internationaal	Ben Gunneberg
PEFC NL	Kees Boon
PEFC NL	Jurgen de Vries
MTCS/MTCC	Sheam Satkuru Granzella
FSC NL	Liesbeth Gort

Overheid	
IenM	Gudrun van Oirschot
IenM	Tjitske IJpma
IenM	Maja Valstar
IenM	Cynthia van der Louw
EZ	Cor von Meijenfeldt
EZ	Laura de Pundert
EZ	Femke van der Leeuw

TPAC en SMK	
SMK	Regien van der Sijp
SMK/TPAC programmamanager	Myrthe Haase
Voorzitter TPAC	Gustaaf Borchardt
Lid toetsingscommissie TPAC	Erik Lammerts van Bueren
Lid toetsingscommissie TPAC	Ernst Paul Zambon
Lid toetsingscommissie TPAC	Kees Burger
Lid toetsingscommissie TPAC	Gerard Persoon

NGO's	
WNF	Jaap van der Waarde
NCIV	Leo van der Vlist

Afsluitende gezamenlijke stakeholdersessie

- Mark van Benthem (Probos)
- Andre de Boer (ETTF)
- Kees Boon (PEFC)
- Kees Burger (TPAC)
- Rob Busink (EZ)
- Liesbeth Gort (FSC)
- Sheam Satkuru Granzella (MTCC)
- Ben Gunneberg (PEFC)
- Myrthe Haase (SMK)
- John Hontelez (FSC)
- Erik Lammerts (TPAC)
- Laura de Pundert (EZ)
- Lizet Quaak (IenM)
- Stefan Salvador (FSC)
- Regien van der Sijp (SMK)
- Peter Paul Schouwenberg (Nuon)
- Leo van der Vlist (NCIV)
- Jurgen de Vries (MTCC)
- Jaap van der Waarde (WNF)
- Ernst Paul Zambon (TPAC)

Bijlage 3 - Colofon / begeleiding

De evaluatie is begeleid door een begeleidingscommissie, bestaande uit:

- Mark van Benthem, Stichting Probos
- Peter Henkens, IenM
- Cor von Meijenfeldt, EZ
- Gudrun van Oirschot, IenM
- Laura de Pundert, EZ
- Maja Valstar, IenM

De evaluatie is uitgevoerd door Royal HaskoningDHV:

- Job van den Berg
- Ronald Eenkhoorn
- Bert Groffen
- Paul Mul
- Jantine Zwinkels

Bijlage 4 - Evaluatievragen

Input / efficiency

Het SMK-projectmanagement

- Is de planning van de jaarlijkse activiteiten realistisch en is deze telkens goedgekeurd door de opdrachtgever? In hoeverre is er van afgeweken en is dit acceptabel?
- Hoe is de kwaliteit/frequentie van de contacten met de leden van TPAC, met de systeem managers van de houtkeurmerken, met VROM/IenM en met andere stakeholders?
- Is de kennis van SMK, de nauwgezetheid en snelheid van werken overeenkomstig verwachtingen? Licht toe.
- Hoe betrouwbaar en onafhankelijk is SMK in de uitvoering van het TPAC-programma?

De Toetsingscommissie Inkoop Hout / TPAC

- Hebben de leden van de commissie voldoende kennis en ervaring om hun taken uit te voeren? Waaruit blijkt dit?
- In hoeverre/op welke manier is de onafhankelijkheid en integriteit van TPAC geborgd?
- Is de werkwijze voldoende nauwgezet? Hoe komt dit tot uiting in de toetsingsdocumenten?
- Is de werksnelheid overeenkomstig hetgeen verwacht mag worden? Waaraan worden vertragingen toegeschreven?

De SMK-procedure 'klacht, bezwaar en beroep'

- Is deze procedure hanteerbaar/werkbaar gebleken voor IenM, systeemmanagers en andere belanghebbenden en TPAC? Waarom wel of niet?
- Biedt de procedure aan systeemmanagers en NGO's voldoende mogelijkheden om hun klachten, bezwaar en beroep tot uiting te brengen? Licht toe.
- Is SMK in staat gebleken deze procedure op betrouwbare en efficiënte wijze te beheren? Op welke aspecten wel en welke niet?
- Zijn de oordelen van het College van Beroep geaccepteerd door gebruikers en andere stakeholders? Welke wel en welke niet?
- Hoe toepasselijk is deze procedure gebleken voor het TPAC-programma?
- Hoe efficiënt en effectief is deze procedure gebleken? Licht toe.

De financiering van het programma

- In welke verhouding staan de geleverde diensten van TPAC en SMK tot de jaarlijkse kosten? Volgens opdrachtgever VROM/IenM, TPAC en SMK.
- Zijn de kosten jaarlijks geverifieerd door een onafhankelijke accountant?
- Hoe denkt de financier VROM/IenM over de kosten van dit programma in vergelijking met andere gesubsidieerde projecten?
- In welke mate heeft SMK zelf bijgedragen in de kosten? Wat was haar motivatie dit te doen?

Output / effectiviteit

De ontwikkelde toetsingsprocedure

- Komt TPAC op inhoudelijke & procedurele correcte wijze tot een oordeel?
- Hoe effectief, objectief, transparant, efficiënt en betrouwbaar is de door TPAC ontwikkelde toetsingsprocedure? En is deze door de jaren heen voldoende geactualiseerd?
- Is deze procedure hanteerbaar gebleken voor IenM, systeemmanagers, ngo's. bedrijfsleven en TPAC? Waarom wel of niet?
- Is de bruikbaarheid van deze in Nederlands ontwikkelde procedure ook mondiaal erkend bij stakeholders? Waarom wel/niet?
- Hoe actueel is een toetsingsprocedure als TPAS? Is deze ook (ten dele) bruikbaar voor andersoortige toetsingen (duurzaamheid van vaste biomassa voor energietoepassingen)?

Het ontwikkelde stakeholderforum

- Heeft het forum zijn diensten bewezen in de zin van gebruik en gebruikersvriendelijkheid voor de gebruikers?
- Heeft het forum zijn diensten bewezen in de zin van toegevoegde waarde voor de toetsingen van TPAC? Heeft het stakeholder forum bij gedragen aan een evenwichtige toetsing? Licht de doorwerking van vragen en opmerkingen gesteld in het forum op de toetsingen toe.
- Is SMK in staat gebleken het forum zodanig te beheren dat het zijn doel heeft kunnen dienen?

Gerealiseerde toetsingen

- Hoe beoordelen stakeholders de kwaliteit en toepasselijkheid van de gerealiseerde toetsingen?
- Wordt de uitkomst van de toetsingen erkend door de stakeholders, in het bijzonder de primaire stakeholders (systeemmanagers van keurmerken, de betrokken departementen en inkopers van overheden die gebruikmaken van de uitkomsten)?

De geleverde adviezen van TPAC en SMK aan ministerie VROM/IenM

- Hoe oordelen de verschillende beleidsmedewerkers betrokken bij TPAC over
  - De kwaliteit van adviezen;
  - De tijdigheid van adviezen;
  - De toepasselijkheid en relevantie van de adviezen.

TPAS in relatie tot andere Europese toetsingscriteria- en instrumenten

- In hoeverre sluiten de gehanteerde duurzaamheidscriteria- en toetsing aan bij de werkwijze in andere landen? En wat is het effect hiervan op duurzaam bosbeheer?
  - Hoe verhouden de Nederlandse duurzaam inkoopcriteria voor hout zich tot die van Duitsland, Verenigd Koninkrijk en Denemarken? Zijn er aanvullende criteria die verder gaan? Zo ja, welke?

- Breng de overeenkomsten en verschillen tussen PEFC en FSC in beeld. Hoe verhouden de door deze keurmerken gehanteerde criteria zich tot de criteria die gehanteerd worden in Nederland, Duitsland, Verenigd Koninkrijk en Denemarken?
- Hoe verhoudt de TPAC toetsingsprocedure zich tot die van Duitsland, Verenigd Koninkrijk en Denemarken?
- Hoe verhouden de TPAC toetsingsuitkomsten zich tot die van Duitsland, Verenigd Koninkrijk en Denemarken?
- Hoe verhoudt het effect van het Nederlandse TPAS systeem op het areaal gecertificeerd bos zich tot het effect van de Duitse, Engelse en Deense systemen?

Effect / relevantie

Hoofddoel

- De mate waarin de gekozen strategie/aanpak het mogelijk maakt om de overheid de gewenste duidelijkheid te geven welk hout wél en welk hout niet te kopen.

Bijkomende effecten

- De richtlijnen voor de Nederlandse overheid bij haar voornemen om vanaf 2010 duurzaam hout in te kopen (100% voor de Rijksoverheid en 50% voor provinciale en gemeentelijke overheden):
  - In welke mate hebben de toetsingen van TPAC bijgedragen tot de helderheid over welk hout wél en niet ingekocht kon worden?
- De mate waarin de criteria en toetsingen hebben bijgedragen aan bevordering van de vraag naar duurzaam hout in Nederland.
  - In welke mate hebben de TPAC toetsingen bijgedragen aan duidelijkheid voor marktpartijen over de duurzaamheid van certificatiesystemen?
  - In hoeverre hebben inkopers en marktpartijen de criteria en toetsingen als ondersteunend ervaren bij de inkoop van duurzaam hout in aanbestedingsprocedures?
- De certificatiesystemen van de keurmerken voor duurzaam bosbeheer:
  - In welke mate vinden de systeemmanagers dat de toetsingen van TPAC hebben bijgedragen aan verbetering van de houtcertificatiesystemen?
  - Wat is het oordeel van TPAC en SMK over het effect van de toetsingen?

Houdbaarheid

Vooruitblik

- Gegeven uw beeld van het huidig functioneren van TPAS/TPAC: ziet u aanknopingspunten voor *verbetering* van het systeem (proces, procedures, organisatie, …)?
- Welke belangrijke ontwikkelingen / veranderingen in de context ziet u?
- Gegeven deze ontwikkelingen / veranderingen in de context: ziet u aanknopingspunten voor *verandering* van het systeem?

SMK

REGLEMENT TOETSINGSCOMMISSIE INKOOP HOUT

Artikel 1. Begripsbepaling

In dit reglement worden de volgende begrippen gehanteerd:

a. stichting: de Stichting Milieukeur, gevestigd te 's-Gravenhage;
b. statuten: de statuten van de stichting, verleden op 5 februari 2009 of zoals deze later komen te luiden;
c. raad van toezicht: de raad van toezicht van de stichting;
d. directeur: de directeur, tevens bestuurder van de stichting, belast met en tevens verantwoordelijk voor de algemene leiding en het beheer van de stichting;
e. commissie: de Toetsingscommissie Inkoop Hout, ook te noemen Timber Procurement Assessment Committee (TPAC);
f. certificatiesystemen: certificatiesystemen voor duurzaam hout;
g. Nederlandse Inkoopcriteria voor Hout: de door de Minister vastgestelde set van principes en criteria voor duurzaam bosbeheer (SFM) en de bijbehorende handelsketen (CoC);
h. procescriteria voor certificatiesystemen: de set van principes en criteria voor de ontwikkeling, toepassing en management van houtcertificatiesystemen (DAM) en de set van principes en criteria voor de procedures voor acceptatie van certificatiesystemen door een metasysteem voor hout (PEM). Deze laatste zijn alleen van toepassing voor een metasysteem, ook te noemen koepelsysteem.
i. toetsingssysteem:Toetsingssysteem Inkoop Hout, ook te noemen Timber Procurement Assessment System (TPAS). Dit systeem wordt gevormd door de Nederlandse Inkoopcriteria voor Hout, de procescriteria voor certificatiesystemen, de toetsingsprocedure en de bijbehorende organisatorische structuur.
j. conformverklaring: verklaring dat een certificatiesysteem voldoet aan de Nederlandse Inkoopcriteria voor Hout en de procescriteria voor certificatiesystemen.
k. Minister: de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM);
l. TPAC User Manual: document dat de informatie bevat ten aanzien van de Toetsingscommissie Inkoop Hout en het Toetsingssysteem;
m. systeemmanager:persoon die gerechtigd is een certificatiesysteem te vertegenwoordigen.
n: scoringsmethodiek: de wijze waarop de principes en criteria worden gewogen teneinde tot een eindoordeel te komen ten aanzien van een certificatiesysteem.

Artikel 2. Algemeen

1. Het reglement Toetsingscommissie Inkoop Hout is gebaseerd op artikel 19 van de statuten.
2. In deze commissie toetsen deskundigen of (inter)nationale certificatiesystemen voldoen aan de Nederlandse Inkoopcriteria voor Hout en de procescriteria voor certificatiesystemen.

Artikel 3. Samenstelling

1. De commissie bestaat uit ten minste vier onafhankelijke deskundigen, waaronder begrepen de voorzitter.
2. De voorzitter en de leden worden door de directeur benoemd en ontslagen, met dien verstande dat de voorzitter in functie wordt benoemd. (Her)benoeming geschiedt na overleg met het ministerie van VROM en de Raad van Toezicht. Bij ontstentenis van de voorzitter wijst de commissie een plaatsvervangend voorzitter aan. De voorzitter en de leden van de commissie worden benoemd voor een periode van vijf jaar en zijn herbenoembaar.
3. De commissieleden dienen belangenverstrengeling te voorkomen. Wanneer belangenverstrengeling optreedt, zullen zij de voorzitter hiervan op de hoogte stellen en zich onthouden van stemmen. De leden zullen de voorzitter en de stichting op de hoogte stellen van (neven) functies die van invloed kunnen zijn op hun onafhankelijkheid.
4. Een lid van de commissie defungeert:
   a. door zijn overlijden;
   b. doordat hij failliet wordt verklaard of doordat de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen op hem van toepassing wordt verklaard;
   c. door zijn ondercuratelestelling of doordat hij anderszins het vrije beheer over zijn vermogen verliest;
   d. door zijn aftreden;
   e. door zijn ontslag, verleend door de directeur na overleg met het ministerie van VROM en de Raad van Toezicht;
   f. door het aangaan van een arbeidsovereenkomst met de stichting;
5. Tenminste iedere vijf jaar bespreekt de directeur de samenstelling van de commissie met het ministerie van VROM en wordt de samenstelling indien nodig aangepast.

Artikel 4. Taak onder verantwoordelijkheid van de directeur

1. De commissie heeft tot taak bestaande (inter)nationale certificatiesystemen te toetsen aan de Nederlandse Inkoopcriteria voor Hout en de procescriteria voor certificatiesystemen onder verantwoordelijkheid van de directeur.
2. De commissie is bevoegd onderzoekswerkzaamheden uit te besteden aan derden mits dit geschiedt binnen de door het ministerie goedgekeurde begroting;
3. De taak van de commissie betreft onder meer:
   a. het besluiten over de toelating van certificatiesystemen tot de toetsingsprocedure;
   b. het beoordelen of certificatiesystemen conform zijn aan de Nederlandse Inkoopcriteria voor Hout en de procescriteria voor certificatiesystemen en het uitbrengen van een advies aan de Minister hierover. Een aanvullend advies is mogelijk op basis van schriftelijke informatie die tijdens de toetsing aan het licht is gekomen en welke direct gerelateerd is aan de beoordeling van het systeem.
   c. het besluiten over een opschorting van een toetsingsprocedure en over de voorwaarden en termijn hieraan verbonden en het informeren van de Minister hierover;
   d. de Minister adviseren over het aanpassen van de Inkoopcriteria voor Hout en de scoringsmethodiek indien deze daarom verzoekt;
   e. het ontwikkelen en actualiseren van de overige procedures en werkwijzen zoals neergelegd in de TPAC User Manual.
4. Voorts is de commissie bevoegd de directeur, gevraagd en ongevraagd, te adviseren over alle zaken die verband houden met het Toetsingssysteem Inkoop Hout. De directeur verschaft de commissie alle informatie die zij ten behoeve van haar werkzaamheden nodig heeft.
5. Indien de directeur geen gevolg geeft aan een advies van de commissie dan deelt hij de redenen hiervan schriftelijk aan de commissie mede.

25 augustus 2010 Handboek SMK – Reglement Toetsingscommissie Inkoop Hout 2

Artikel 5. Procedure

1. Bij de beoordeling van certificatiesystemen volgt de commissie de procedure zoals beschreven in de TPAC User Manual. Systeemmanagers en relevante belanghebbenden wordt de mogelijkheid geboden input te geven alvorens de commissie tot een eindoordeel komt.
2. Ten aanzien van het oordeel over een certificatiesysteem brengt de commissie advies uit aan de Minister. De Minister neemt hierop een zelfstandig besluit of hij het betreffende certificatiesysteem opneemt in het duurzaam inkoopbeleid van de Nederlandse overheid.
3. De Nederlandse Inkoopcriteria voor Hout en de bijbehorende scoringsmethodiek worden vastgesteld door de Minister. In overleg met de Minister doet de commissie periodiek voorstellen tot bijstelling van de Inkoopcriteria. De commissie dient hiertoe stakeholders te consulteren.
4. Wijzigingen in de User Manual en de procescriteria voor certificatiesystemen worden voorbereid door de commissie en vastgesteld door de directeur van SMK. Consultatie van stakeholders vindt alleen plaats indien de Minister of de directeur de commissie hierom verzoeken.

Artikel 6. Werkwijze

1. De commissie vergadert tenminste drie maal per jaar, en voorts zo vaak als de voorzitter, dan wel drie leden van de commissie, hierom verzoeken mits dit geschiedt binnen de door de Minister goedgekeurde begroting.
2. De commissie maakt deel uit van de stichting; de stichting stelt de commissie in staat haar taak uit te voeren. De directeur of diens plaatsvervanger woont de vergaderingen van de commissie bij en heeft ter vergadering een adviserende stem.
3. Het bijeenroepen van de vergaderingen van de commissie geschiedt schriftelijk door de directeur of diens plaatsvervanger, op een termijn van zo mogelijk zeven dagen, onder opgave van de te behandelen onderwerpen.
4. De vergaderingen van de commissie worden gehouden ter plaatse binnen Nederland, te bepalen door degene die de vergadering bijeenroept dan wel deed bijeenroepen.
5. Toegang tot de vergaderingen van de commissie hebben de leden van de commissie en degenen die daartoe door de commissie zijn uitgenodigd.
6. Van elke commissievergadering wordt een verslag opgemaakt. De opgemaakte verslagen worden gestuurd aan de directeur.
7. De leden van de commissie betrachten geheimhouding met betrekking tot alle in hun werkzaamheden verkregen informatie.
8. Aanvullende adviezen aan de Minister worden niet in een persbericht naar buiten gebracht zonder toestemming van het ministerie van VROM. Interviews van voorzitter en leden van de commissie en andere vormen van externe communicatie worden op de bij SMK gebruikelijke wijze begeleid.

Artikel 7. Besluitvorming

1. De commissie streeft naar consensus. Wanneer dit niet mogelijk blijkt, vindt er een stemming plaats met inachtneming van het in lid 2 t/m 4 van dit artikel bepaalde.
2. De voorzitter van de vergadering bepaalt de wijze waarop de stemmingen in de vergadering worden gehouden.
3. Ieder lid van de commissie is bevoegd tot het uitbrengen van één stem. Blanco stemmen worden geacht niet te zijn uitgebracht.
4. Alle besluiten van de commissie worden genomen met een tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen in een vergadering waarin meer dan de helft van de

commissieleden aanwezig is. Is in een vergadering niet meer dan de helft van de commissieleden aanwezig, dan kan een tweede vergadering bijeengeroepen worden, te houden niet eerder dan één en niet later dan vier weken na de eerste vergadering. In deze tweede vergadering kan ongeacht het aantal aanwezige commissieleden rechtsgeldig worden besloten omtrent de onderwerpen welke in de eerste vergadering op de agenda waren geplaatst doch waarover in die vergadering bij ontbreken van het quorum niet kon worden besloten. Bij de oproeping tot de tweede vergadering moet worden vermeld dat en waarom een besluit kan worden genomen onafhankelijk van het aantal ter vergadering aanwezige leden van de commissie.

5. Ingeval van besluitvorming als bedoeld in artikel 18 lid 1 van de statuten dienen de stemmen van de leden van de desbetreffende commissie binnen drie weken na een daartoe strekkend verzoek van de directeur bij het bureau binnen te zijn gekomen. In de eerstvolgende vergadering van de desbetreffende commissie wordt verslag gedaan van de schriftelijke besluitvorming.

Artikel 8. Informatie

1. De stichting informeert de commissie omtrent zaken die te maken hebben met het Toetsingssysteem Inkoop Hout en/of de commissie zelf.
2. De in lid 1 bedoelde informatie betreft onder andere:
   a. door de stichting ontvangen klachten en de afhandeling daarvan;
   b. het aantal beroepsprocedures bij de stichting;
   d. rapportage over de periodieke eigen beoordeling door de stichting;
3. De aldus verkregen informatie kan voor de commissie aanleiding vormen tot overleg met de stichting omtrent mogelijke bijstellingen.

Artikel 9. Slotbepalingen

1. Na aanvaarding en goedkeuring van het reglement Toetsingscommissie Inkoop Hout door de commissie vindt formele vaststelling plaats door de directeur.
2. Het reglement Toetsingscommissie Inkoop Hout is ondergeschikt aan de statuten van de stichting, dan wel enig overheidsvoorschrift of wettelijke bepaling, alsook aan vastgestelde beleidskaders en gedragslijnen, waaronder de jaarbegroting.

Aldus vastgesteld en ondertekend te Den Haag op 26 augustus 2010

Voorzitter Toetsingscommissie Inkoop Hout:

Directeur:

25 augustus 2010 Handboek SMK – Reglement Toetsingscommissie Inkoop Hout 4

Bijlage 6 - Principles

Legislation and Regulation

- Principle 1. Relevant international, national, and regional/local legislation and regulations shall be respected.

Social Aspects

- Principle 2. The interests of directly and indirectly involved stakeholders shall be taken into account.
- Principle 3. Safety, health, and labour conditions shall be sufficiently safeguarded and where relevant enhanced.

Ecological Aspects

- Principle 4. Biodiversity shall be maintained and where possible enhanced.
- Principle 5. The regulation function and quality, health, and vitality of the forest shall be maintained and where possible enhanced.

Economic Aspects

- Principle 6. The production capacity of timber and relevant non-timber forest products shall be maintained.
- Principle 7. Forest management shall contribute to the local economy and employment.

Management Aspects

- Principle 8. Sustainable forest management shall be realised through a management system.
- Principle 9. Forest management in a group or regional association shall offer sufficient safeguards for sustainable forest management.

Bijlage 7 - Resultaten van de enquête

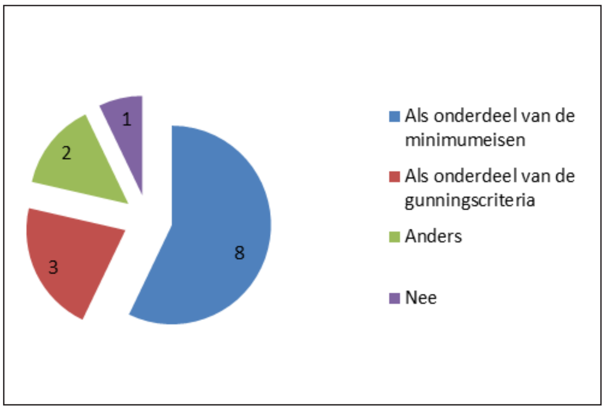
Het doel van TPAC is om de verantwoordelijke bewindspersonen te adviseren bij het geven van duidelijkheid aan (overheids)inkopers of hout wél en niet duurzaam kan worden ingekocht. In hoofdstuk 5 is dieper ingaan op de vraag of TPAC dit doel heeft bereikt en wat haar effect is geweest.

Deze bijlage is bedoeld om een beter beeld te krijgen van de werkelijkheid van inkopers. Hiervoor zijn enkele interviews afgenomen en is een online enquête uitgezet. Hieronder volgt een informatief overzicht van antwoorden op diverse vragen. In totaal hebben 30 inkopers de enquête ingevuld, waarvan 23 inkopers (bijna) alle vragen hebben beantwoord.

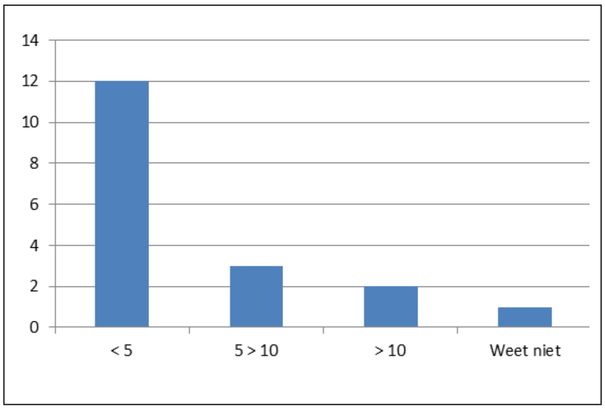
Figuur 4.2
Categorisering van respondenten



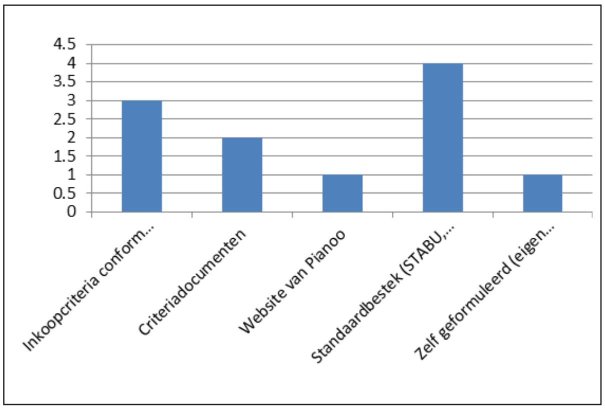
Figuur 4.5
"Vragen om duurzaam hout, als minimumeis of gunningscriterium?"



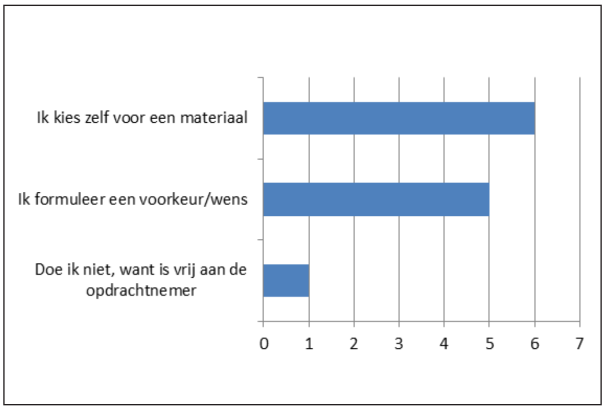
Figuur 4.3
Hoe vaak heeft u te maken met primaire houtproducten (bouw/GWW)?



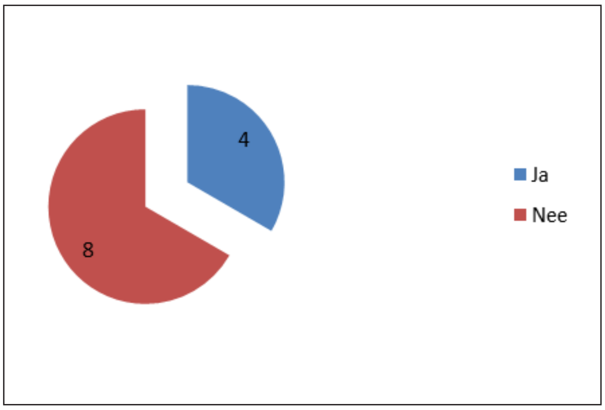
Figuur 4.6
"Waarop zijn uw criteria voor duurzaamheid gebaseerd?"



Figuur 4.4
Hoe stuurt u op de materiaalkeuze?



Figuur 4.7
"Bekend met (het werk van) TPAC?"



"Helpen de toetsingen door TPAC van de diverse keurmerken om u inzichtelijk te maken of hout duurzaam is?"
In totaal hebben 4 personen deze vraag beantwoord. Alle 4 hebben geantwoord met "Ja".

"De mate waarin ook daadwerkelijk duurzaam hout wordt geleverd/toegepast"
In totaal hebben 10 personen deze vraag beantwoord. Daarvan hebben er 7 personen aangegeven dat er dit (bijna) altijd het geval is. 1 persoon heeft aangegeven dat dit incidenteel gebeurd en 2 personen weten het niet.

Deze antwoorden en de ervaringen die zijn gedeeld tijdens de interviews, geven het volgende beeld:

Inkopers geven aan dat de uitkomsten van TPAC wel relevant en bruikbaar zijn, maar het staat toch nog wel ver van ze af. Voorlichtende instanties en enkele inkopers geven aan dat alles samenhangt met vertrouwen/betrouwbaarheid van wat ze aan de markt kunnen vragen en het gemak/de eenvoud om het ook te hanteren en monitoren. Voorlichtende instanties geven aan dat (decentrale) overheden het sowieso erg prettig vinden naar onafhankelijke criteria en toetsing te kunnen verwijzen. Of uiteindelijk ook uitgevraagd en geleverd wordt conform TPAS is een tweede, maar hierin ligt geen formele rol voor TPAC. Vraag is of deze impact echt tot stand komt in de praktijk bij Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en Havenbedrijven. Duurzaam inkopen is vaak ook afhankelijk van eigen duurzaamheidsambities (organisatie) én de individuen.

Bijlage 8 - Stakeholderanalyse

Voor deze evaluatie is het van belang om te begrijpen hoe het speelveld rondom de toetsing van TPAC eruit ziet. Om die reden is op voorhand een globale inventarisatie en indeling gemaakt van de betrokken partijen (figuur 1) en wordt een korte karakteristiek per stakeholdercategorie gegeven (figuur 2).

Figuur 1: Categorisering van stakeholders

Keurmerken	Markt	Inkoop	Overheid	NGO's	TPAC/SMK
PEFC Int PEFC NL MTCC FSC NL FSC Int	VVNH VNP Bouw NL ETTF NBVT	PIANOo ProBos RVD RWS Gemeenten Waterschappen (Havenbedrijven)	IenM (VROM) EZ (LNV)	Milieudefensie WNF NL Greenpeace NCIV Tropenbos IDH	SMK Leden TPAC CPET

Figuur 2: Doelstellingen en belangen per stakeholdercategorie

Stakeholdercategorie	Gemeenschappelijke doelstellingen en belangen bij toetsing door TPAC
TPAC/SMK	**TPAC:** ▪ TPAC heeft, als officiële commissie ingesteld door de Nederlandse overheid, het doel om helderheid te bieden over welk hout wel en niet duurzaam is door te adviseren welke certificeringsystemen wel of niet geaccepteerd zouden kunnen worden op basis van de toetsingscriteria voor het Nederlandse inkoopbeleid m.b.t. hout. ▪ Dit advies ontstaat uit het voor ieder keurmerk correct beoordelen van 1) haar toetsingskaders én 2) haar werkwijze in de praktijk. ▪ Naast deze beoordeling heeft TPAC zelf ook tot doel om verbetering van de keurmerken tot stand te brengen. **SMK:** ▪ SMK is opgericht voor de ontwikkeling en het beheer van criteria voor het Nederlandse keurmerk Milieukeur. In de loop der jaren is SMK uitgegroeid tot de partner voor het ontwikkelen, beheren en toetsen van transparante duurzaamheidscriteria. ▪ SMK verzorgt het projectmanagement en secretariaat van TPAC.
Inkoop (en voorlichtende organisaties)	▪ Voorlichting en (kennis)verspreiding van duurzaam inkoopbeleid richting publieke inkopers. ▪ Daadwerkelijk duurzaam inkopen met zekerheid van gemak en juridische juistheid.
Markt	Faciliteren van houthandel om het inkopen en verkopen van duurzaam hout te kunnen realiseren. Komen o.a. op voor de belangen van producenten van houten bouwmaterialen (die alleen lid zijn als zij gecertificeerd zijn) en willen zorgen voor een goede ontwikkeling van de houtsector, zowel qua imago als prijs. Marktpartijen willen ook duurzaamheidscriteria voor biomassa. Ze staan er soms iets verder vanaf, maar willen vooral een eerlijke, consistente en internationaal geharmoniseerde beoordelingen voor duurzaam hout.
Keurmerken	▪ De keurmerken verschaffen onafhankelijke certificering voor duurzaam hout. ▪ Hun belang is om een positieve beoordeling van TPAC te krijgen, zodat zij worden toegelaten tot de Nederlandse markt (van publieke inkopers).
Overheid	**IenM:** ▪ Het borgen van inkopen duurzaam hout door de rijksoverheid. ▪ IenM is eigenaar van de inkoopcriteria: wanneer duurzaam en wanneer niet? ▪ Het toepasbaar maken voor inkopers en informatie beschikbaar stellen ▪ De minister en staatssecretaris nemen een besluit over acceptatie van keurmerken. **EZ:** ▪ De EZ staatssecretaris is verantwoordelijk voor duurzaam bosbeheer. ▪ Draagt een keurmerk bij aan internationaal bosbeheer of niet? Zo ja, dan moet je het keurmerk steunen. Goed beheer in de tropen een warm hart toedragen en niet alles onder een vergrootglas leggen, maar helpen om het keurmerk nog beter te laten worden.
NGO's	▪ De NGO's zetten zich in voor de bescherming van natuurgebieden (waaronder bosgebieden) en de rechten van lokale, inheemse volkeren middels onderzoek en lobbywerk. ▪ Doel is het bewaken van de normen (de toetsingscriteria van TPAC) en de handhaving/naleving daarvan. Het naleven van de rechten van de inheemse volkeren is hierbij voor het NCIV het belangrijkste.